

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет економіки та управління

Кафедра фінансів, банківської справи та страхування ВННІЕ

БУРЛАЧЕНКО Юрій Михайлович

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ**

Спеціальність: 281 – Публічне управління та адміністрування
Освітньо-професійна програма – Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАм-22
Ю.Х. Бурлаченко

Тернопіль – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ	6
1.1. Соціально-економічна інфраструктура як об’єкт державного управління 6	
1.2. Взаємозв’язок соціально-економічної інфраструктури та економічного зростання в контексті державного управління	11
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ	19
2.1. Вплив державної політики децентралізації на соціально-економічну інфраструктуру	19
2.2. Діагностика механізмів фінансування соціально-економічного забезпечення 24	
2.3. Модель забезпечення соціально-економічної інфраструктури	30
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ	36
3.1. Перспективи трансформації державного управління розвитком соціально- економічної інфраструктури	36
3.2. Оптимізація інституційно-організаційних механізмів державного адміністрування розвитку соціально-економічної інфраструктури регіону	41
ВИСНОВКИ	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	52

ВСТУП

Актуальність теми. Аналіз поточної соціально-економічної ситуації вказує, що незадоволення соціальних потреб громадян є результатом низки проблем, серед яких основною є відсутність дієвих механізмів управління розвитком соціально-економічної інфраструктури. Ця інфраструктура є вирішальним чинником, що може визначити темпи економічного розвитку на національному та регіональному рівнях. Вивчення ключових факторів, які впливають на прогрес соціально-економічної інфраструктури, показує, що серед найбільш важливих з них можна виокремити такі: технологічні інновації в конкретних сферах, ступінь децентралізації управлінських процесів в інфраструктурних галузях, результативність реформи місцевого самоврядування, а також адекватність законодавчих і інституційних умов сучасним вимогам розвитку.

Незважаючи на орієнтованість Національної економічної стратегії України 2030 на інновації, існуючі бар'єри на шляху впровадження новітніх технологій мають суттєву негативну дію на розвиток інфраструктури, зокрема на її фізичний склад, що охоплює усю економічну інфраструктуру. Дана обставина зумовлена особливістю еволюції соціально-економічного забезпечення через інноваційний аспект, коли її складові (охорона здоров'я, спорт, освіта), які потребують менших капітальних витрат і реалізують власний потенціал через забезпечення знань та здоров'я працівників, перебувають у полі більш швидких інноваційних змін. Відтак, дослідження питань ефективного державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури (СЕІ) стає надзвичайно важливим та актуальним.

Управління та адміністрування соціально-економічної інфраструктури було фокусом досліджень значної частини економістів та наукових шкіл. Велика увага приділена їй такими економістами, як Дж. Ст. Мілль, А. Лаффер, А. Маршалл, А. Сміт, В. Ойкен, Дж. М. Кейнс, Ф. Хайєк тощо. Сучасна практична та теоретична компонента аналізу зосереджена в працях А. Аслунда, Т. Ділоренцо, М. Дайлами, Дж. Стігліца, А. Естаче, В. Базилевича та інших. Проблематика функціонування й формування СЕІ широко представлена у працях Ф. Хміля, Ю.

Бажала, О. Гаврилюка, А. Величко, В. Гейця, В. Гончарова, А. Ревенка, М. Єрмошенка, О. Амоши та інших.

Попри значний обсяг наукових досліджень, фахівці з економіки, права, політології та управління досі не змогли прийти до єдиного рішення щодо ефективного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури, особливо на рівні регіонів. Це робить теоретичні дослідження в галузі публічного управління соціально-економічними процесами в умовах сьогоденних економічних тенденцій надзвичайно важливими та актуальними.

Мета і завдання дослідження. Основною метою даного дослідження є розробка рекомендацій для удосконалення організаційно-інституційного механізму стимулювання розвитку соціально-економічної інфраструктури, ґрунтуючись на виявлених проблемах у роботі основних механізмів державного управління цим процесом.

Для досягнення визначеної мети були вирішені такі *завдання*:

- проведено аналіз сутності та основних аспектів державної політики у сфері розвитку соціально-економічної інфраструктури;
- обґрунтовано роль СЕІ регіону як об'єкта державного управління;
- визначено ключові фактори, що впливають на розвиток соціально-економічного забезпечення;
- вивчено роль держави в стимулюванні взаємодії між соціально-економічною інфраструктурою та економічним зростанням;
- запропоновано комплекс фінансових та організаційно-інституційних інструментів і важелів для оптимізації механізму підтримки розвитку СЕІ в регіоні;
- обґрунтовано потребу вдосконалення механізмів державного управління процесом розвитку соціально-економічної інфраструктури;

Об'єктом дослідження є процеси, які виникають у контексті публічного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури.

Предметом дослідження є інструменти та механізми державного регулювання розвитку соціально-економічної інфраструктури, а також напрями їх удосконалення.

Методи дослідження. Методологічною та теоретичною основою

дослідження є концептуальні положення, сформовані внаслідок економічних та соціальних реформ в Україні, а також результати ґрунтовних досліджень вітчизняних і міжнародних науковців, що стосуються розробки складових механізму державного та публічного управління.

Праця реалізовувалась за допомогою ряду методів: узагальнення та порівняння для дослідження ролі держави в інтеграції соціально-економічної інфраструктури та економічного розвитку; статистичних методів, синтезу та аналізу для глибшого осмислення сутності соціально-економічної інфраструктури як об'єкта управлінського впливу; економіко-математичних і графічних методів при формулюванні рекомендацій; логічного узагальнення для підсумовування отриманих результатів та формулювання висновків; економічного аналізу для вивчення особливостей механізмів управління розвитком СЕІ.

Інформаційну базу дослідження становлять Укази Президента України, Закони України, Постанови Кабінету Міністрів, матеріали всеукраїнських й міжнародних наукових конференцій, статистичні данні Державного Комітету статистики України.

Наукова новизна отриманих висновків виявляється в оптимізації організаційно-інституційного механізму публічного управління розвитком СЕІ. Обґрунтовано визначено соціально-економічне забезпечення регіону як ключовий елемент державного управління, що забезпечує стабільність життєдіяльності, відновлення трудового потенціалу та ефективну діяльність підприємств у межах регіональної економічної системи.

Практична значущість отриманих результатів полягає в тому, що висновки кваліфікаційної роботи з удосконалення механізмів державного управління розвитком СЕІ можуть бути використані при формуванні планів і стратегічних ініціатив для соціально-економічного розвитку конкретних територій органами державної влади та місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

1.1. Соціально-економічна інфраструктура як об'єкт публічного управління

Основою поняття «інфраструктура» є забезпечення, а також сукупність видів діяльності, галузей, елементів та підприємств соціально-економічної системи, що мають підлегле значення. «Це узгоджується з тлумаченням терміну «infrastructure» і є традиційним визначенням у економічних дослідженнях. Слово «інфраструктура» походить від латинських «infra» - під, нижче, та «structure» - будова, організація» [17]. Інфраструктура сьогодні об'єднує ті «сфери суспільно-економічного життя країни, які включають галузі, що забезпечують обслуговування населення, виробництво і функціонування держави. Складові інфраструктури можуть варіюватися. За результатами аналізу досліджень, до її елементів зазвичай відносять транспорт, зв'язок, складські приміщення, житлово-комунальні послуги, законодавчі структури, банки, біржі та інші складові» [21].

На нашу думку, поняття «соціально-економічна інфраструктура» (CEI) повинно охоплювати не лише вплив її складових на відтворювальні процеси через працю робітника, але й через логістику, технології, виробничі процеси та інші аспекти. При визначенні соціально-економічної інфраструктури варто враховувати не лише поодинокі елементи соціально-економічного забезпечення, а й визначати її з огляду на соціальні та економічні аспекти. Такий підхід дозволяє розширити розуміння терміну «соціально-економічна інфраструктура», сприймаючи інфраструктуру в її повному суспільному контексті.

«Світовий банк ототожнює економічну інфраструктуру з факторами економічного розвитку та зростання, включаючи до неї такі елементи: іригаційні системи, інженерні споруди, транспорт, водо-, газо-, енергопостачання тощо» [38, с. 6]. Дана властивість таких компонентів як ефекти масштабів та зовнішні ефекти визначається як головний критерій. Інфраструктура соціальної сфери також відіграє вагомий роль. Вона сформована комплексами охорони здоров'я, освіти, мистецтва, культури, побутових сервісів та установ тощо. Їй характерні такі самі властивості, що й економічній складовій.

Ключовою характеристикою соціально-економічної інфраструктури є ефект масштабу. Він проявляється як у освітньому секторі, що фактично є суспільним благом, так й у сфері здоров'я та медицини. Розширення доступу до таких благ для додаткового користувача не призводить до збільшення витрат, а часом навіть дозволяє їх знизити завдяки зовнішнім ефектам. Під час реалізації процесів передачі знань від викладачів до слухачів, зростання числа слухачів не має значного впливу на форму й зміст навчання. Проте, підвищення рівня освіти в суспільстві може забезпечити загальний суспільний виграш, зокрема, через піднесення культурного рівня, збільшення продуктивності праці та інші позитивні зміни. Такий самий підхід можна застосувати і до медичних послуг.

Вчені сучасності виділяють кілька основних функцій, що впливають з концепції СЕІ як системи, яка підтримує діяльність ринкових учасників та державних структур. До таких функцій можна зарахувати: регулюючу, інтеграційну та забезпечувальну. Основою інтеграційної функції соціально-економічної інфраструктури є забезпечення а також гарантування ефективного й стабільного функціонування багаторівневої ринкової системи. Регулююча функція походить від інтеграційної і є її логічним продовженням. Вона впливає з забезпечувальної функції та здійснюється через дві основні форми: активну та зворотну. Активну форму регулювання можна визначити як необхідність інфраструктури, яка є невід'ємною складовою усієї економічної системи, а також як інструмент для забезпечення процесу розширеного відтворення. Водночас інфраструктура здатна виявляти проблеми, що виникають у певних етапах матеріального виробництва, що виступає зворотною дією регулюючої функції. Функція забезпечення проявляється в створенні умов для ефективного матеріального виробництва та споживання, підготовці загальних передумов для функціонування суспільного капіталу, забезпеченні різноманітних видів людської діяльності на різних рівнях: міжнародному, національному, регіональному й локальному. Вона також включає підтримку розвитку людського капіталу через системи соціального захисту, освіти, охорони здоров'я, а також функціонування культурних установ та ін.

Таким чином, інфраструктуру можна оцінювати з різних аспектів, враховуючи її функції. По-перше, вона є складовою національного багатства, яка не належить до конкретної галузі виробництва, але має істотне значення для всього національного господарського комплексу. У цьому контексті СЕІ відображає економічні зв'язки, характерні для будь-якої сфери економіки. «Функціонування всіх галузей як єдиної економічної системи забезпечується через встановлені інфраструктурою зв'язки, що ґрунтуються на економічних відносинах» [19].

По-друге, інфраструктура є основою для прогресу всіх галузей економіки. На мікрорівні вона забезпечує логістичну підтримку підприємств, створюючи необхідні умови для виробництва, такі як своєчасне і якісне постачання води, енергетичних ресурсів, телекомунікаційних послуг, а також сприяє підвищенню кваліфікації кадрів. Завдяки цьому інфраструктура сприяє ефективному процесу виробництва. Вона створює умови для споживання, обміну й розподілу вхідних ресурсів, готової продукції та напівфабрикатів в межах компаній та виробництв. «На макрорівні соціально-економічна інфраструктура встановлює зв'язки між окремими господарюючими одиницями, що позитивно відбивається на ефективності всього суспільного виробництва, а тому може сприяти розширеному економічному відтворенню. Ці механізми неминуче призводять до зниження трансакційних витрат суб'єктів господарювання, які в трансформаційній економіці посідають близько 50% ВВП» [2].

Розглянемо деякі характеристики об'єктів СЕІ. Всі складові можна поділити на мережеві та дискретні (поодинокі або невеликі групи). Основною рисою мережевої інфраструктури є наявність фізичних зв'язків між її частинами, а також її обмеженість в просторі. Наприклад, системи водопостачання та каналізації є мережевими лише в межах певного населеного пункту. Тому, з огляду на те, що деякі інфраструктурні об'єкти мають обмежену територіальну зону, вони будуть мати дискретний характер при оцінці на рівні країни або регіону. Об'єкти соціальної інфраструктури (навчальні заклади, медичні установи, культурні установи тощо) за своєю природою є дискретними. Їх

мережевий характер може виникати лише через інституційні аспекти, зокрема через розподіл прав власності.

СЕІ є самостійною складовою господарської системи, яка завдяки зниженню трансакційних витрат сприяє підвищенню ефективності процесів розподілу, споживання, обміну й виробництва, а також регулює взаємодію між суб'єктами й об'єктами управління. Як елемент державного управління в економіці, соціально-економічна інфраструктура має забезпечувати ефективності діяльність економічних агентів. Оцінка того, наскільки успішно інфраструктура виконує це завдання, потребує аналізу її можливостей у реалізації економічного зростання, які виявляються через її потенціал.

Комплекс кадрових, матеріально-технічних, інформаційних та організаційних ресурсів, які спрямовані на підтримку господарської діяльності економічних агентів, утворює інфраструктурний потенціал. Цей потенціал накопичується та зміцнюється завдяки розвитку соціально-економічної інфраструктури. До основних складових інфраструктурного потенціалу належать трудові ресурси, основні засоби, та матеріальні витрати. Аналіз їхнього стану та тенденцій є необхідним для розкриття закономірностей економічного зростання країн. Потенціал соціально-економічної інфраструктури для забезпечення розширеного відтворення формується через оновлення її складових, зокрема, основних виробничих засобів. Послуги, що надаються за рахунок використання наявних основних фондів інфраструктури, є постійним фактором підтримки виробничих відносин. У цьому контексті здатність інфраструктури сприяти економічному зростанню обмежується лише можливістю забезпечити стабільне функціонування виробничих процесів.

Ключовою рисою інфраструктурного потенціалу є його здатність накопичуватися і створювати тривалий ефект від надання послуг високої якості, особливо в таких сферах, як охорона здоров'я, культура, освіта та економічна інфраструктура, включаючи дорожнє господарство, зв'язок, електроенергетику тощо. Після досягнення піку розвитку СЕІ потребує регулярної модернізації, оновлення знань і впровадження нових технологій для того, щоб задовольняти

зростаючі вимоги економічних агентів. Уникнути втрат інфраструктурного потенціалу можна лише за умови своєчасного проведення цих процесів. Невідповідне фінансування цих заходів призводить до зменшення інфраструктурного потенціалу і, як наслідок, уповільнює ділову активність.

«Найбільш впливовими факторами на розвиток соціально-економічної інфраструктури є: технологічні нововведення в галузях соціально-економічної інфраструктури, рівень та форма (державна, приватна, змішана) фінансування, ступінь децентралізації у регулюванні інфраструктурних галузей, законодавча база та інституційне забезпечення, соціокультурний чинник як специфічний неекономічний фактор» [22].

Існує кілька ключових показників, що оцінюють ступінь розвитку соціально-економічної інфраструктури:

- сектори, що впроваджують інноваційні технології, зокрема зв'язок, реклама, транспорт, торгівля та охорона здоров'я демонструють тенденцію до зниження потреби в робочій силі, в той час як у інших галузях спостерігається збільшення її використання. Це може бути показником відродження національного виробництва або ж свідчити про низький рівень технологічного розвитку цих сфер;

- серед галузей, що визначають структуру зайнятості, на першому місці перебувають освіта та торгівля, де домінує використання людських ресурсів замість матеріальних, що свідчить про покращення якості сервісу;

- телекомунікаційна сфера є однією з найбільш привабливих для іноземних інвесторів, займаючи велику частку інвестицій поряд із енергетичним сектором.

1.2. Взаємозв'язок соціально-економічної інфраструктури та економічного зростання в контексті державного управління

Досягнення стійкого економічного зростання забезпечується в країні активним, динамічним та інноваційним розвитком такої складової, як соціально-економічна інфраструктура. Без сумніву, інфраструктура здатна сприяти економічному зростанню, водночас - економічний підйом може призвести до

оптимізації стану СЕІ.

«Вплив соціально-економічної інфраструктури на валовий внутрішній продукт здійснюється не лише безпосередньо, а через систему чинників росту: розвиток фізичного та людського капіталу, науково-технологічний прогрес, вдосконалення економічної структури, тобто у напрямку поліпшення відтворювальних та інших макроекономічних пропорцій, інституційного забезпечення» [37, с. 49]. Інфраструктурні елементи, такі як комунікації, транспортні шляхи, порти та інженерні споруди, є важливими складовими фізичного капіталу, що підвищують інвестиційну привабливість регіонів для будівництва та розвитку промислових об'єктів. Стимулювання науково-технічного і технологічного розвитку здійснюється через забезпечення високого рівня соціальної інфраструктури, зокрема в освіті, охороні здоров'я та культурних установах, що сприяє формуванню висококваліфікованого і продуктивного людського капіталу.

Присутність державного управлінського механізму підтверджує існуючий зв'язок між соціально-економічною інфраструктурою та економічним зростанням. Завдяки цьому механізму інфраструктура, одержуючи інвестиції, чинить активні дії на економіку. Водночас виникають канали взаємодії держави: через фінансування інфраструктури вона впливає на соціально-економічну сферу, а з іншого боку, інфраструктура стимулює економічне зростання.

Механізм державного впливу фінансування інфраструктури на економічне зростання можна розглядати як комплекс бюджетного механізму та механізму зниження трансакційних витрат, які взаємопов'язані і ведуть до спільного результату. Схематичне зображення державного механізму представлено на рисунку 1.1.

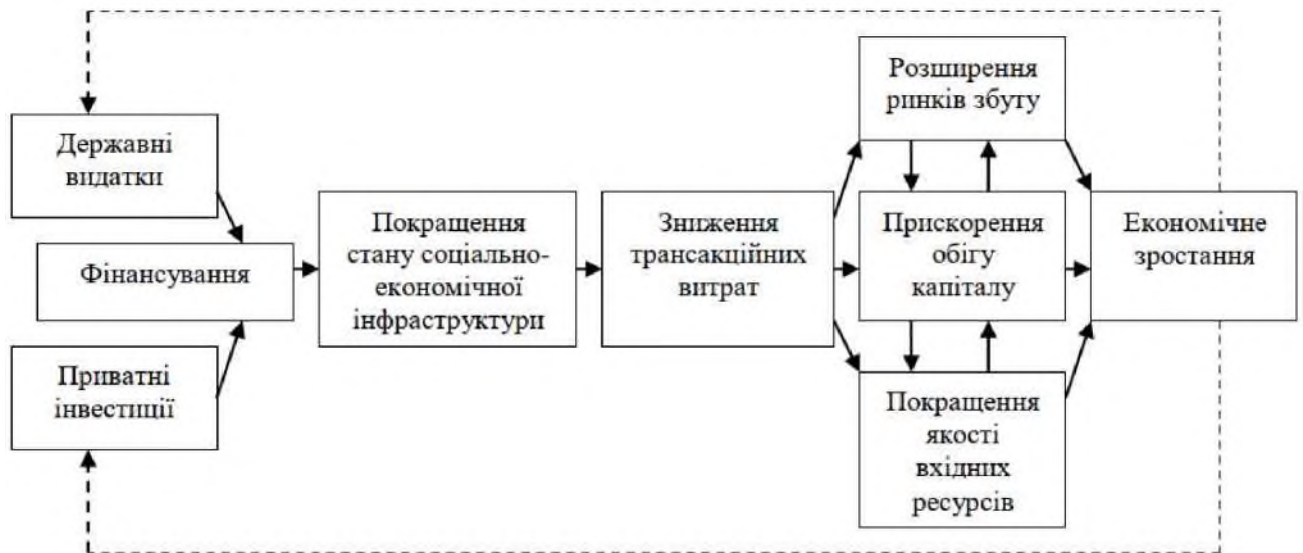


Рис. 1.1. Механізм державного фінансування соціально-економічної інфраструктури. Джерело: складено автором за даними [22-30]

На рисунку 1.1 у контексті взаємодії фінансування та інфраструктури зображено два основні канали впливу - державні витрати та приватні інвестиції. Оскільки приватні інвестиції орієнтовані на досягнення максимальної вигоди й прибутку від вкладених коштів, вони мають вищу ефективність у трансформаціях в інфраструктурних секторах. Державні видатки, в свою чергу, сприяють розвитку людського капіталу, оскільки вони переважно націлені на створення соціального ефекту. Однак у майбутньому людський капітал, отриманий завдяки державним витратам, буде використовуватися приватними підприємцями для виробництва, що приносить більший дохід.

«Взаємозв'язок соціально-економічної інфраструктури та економічного зростання передбачає використання трьох каналів впливу: прискорення обігу капіталу, покращення якості вхідних ресурсів та розширення ринків збуту. В трансформаційній економіці ці канали взаємопов'язані та можуть обумовлювати один одного» [9].

Вплив економічного зростання на накопичення інфраструктурного потенціалу здійснюється через наповнення бюджету, зокрема через бюджетний механізм. Основними елементами цього механізму є планування та регулювання. Коли економіка розвивається стабільними темпами, уряд отримує можливість

прогнозувати збільшення доходів до бюджету та планувати зростання витрат на розвиток СЕІ.

Рівні взаємного впливу між інфраструктурою та економічним зростанням оцінюється за допомогою кореляційного аналізу, який визначає силу зв'язку між державними витратами на соціально-економічну інфраструктуру та темпами економічного зростання в період з 2016 по 2021 рік до початку війни (табл. 1.1). Дані за 2022-2023 рр. не оприлюднюються через закритість інформації у зв'язку з військовими діями на території України.

Таблиця 1.1

Динаміка економічного зростання та державними витратами на СЕІ в Україні у довоєнний період

Рік	Темпи економічного зростання, %	Витрати бюджету на соціально-економічну інфраструктуру, млн. грн.
2016	-1,9	19236,9
2017	0,2	19646,9
2018	5,9	27035,8
2019	9,2	59864,6
2020	5,2	67093,0
2021	9,3	99292,7

Джерело: складено за даними управління статистики України [36]

Як видно з таблиці, СЕІ чинить здебільшого непрямий вплив на становище економіки. «Цей взаємозв'язок проявляється і на локальних економічних рівнях. Так, без належного інфраструктурного забезпечення взаємодія між фірмами та домогосподарствами, в будь-якій економічній системі ускладнюється та уповільнюється. У зв'язку з цим в системі національної економіки виникають два основних типи відносин, що опосередковуються соціально-економічною інфраструктурою: фірма-фірма та домогосподарство-фірма» [12].

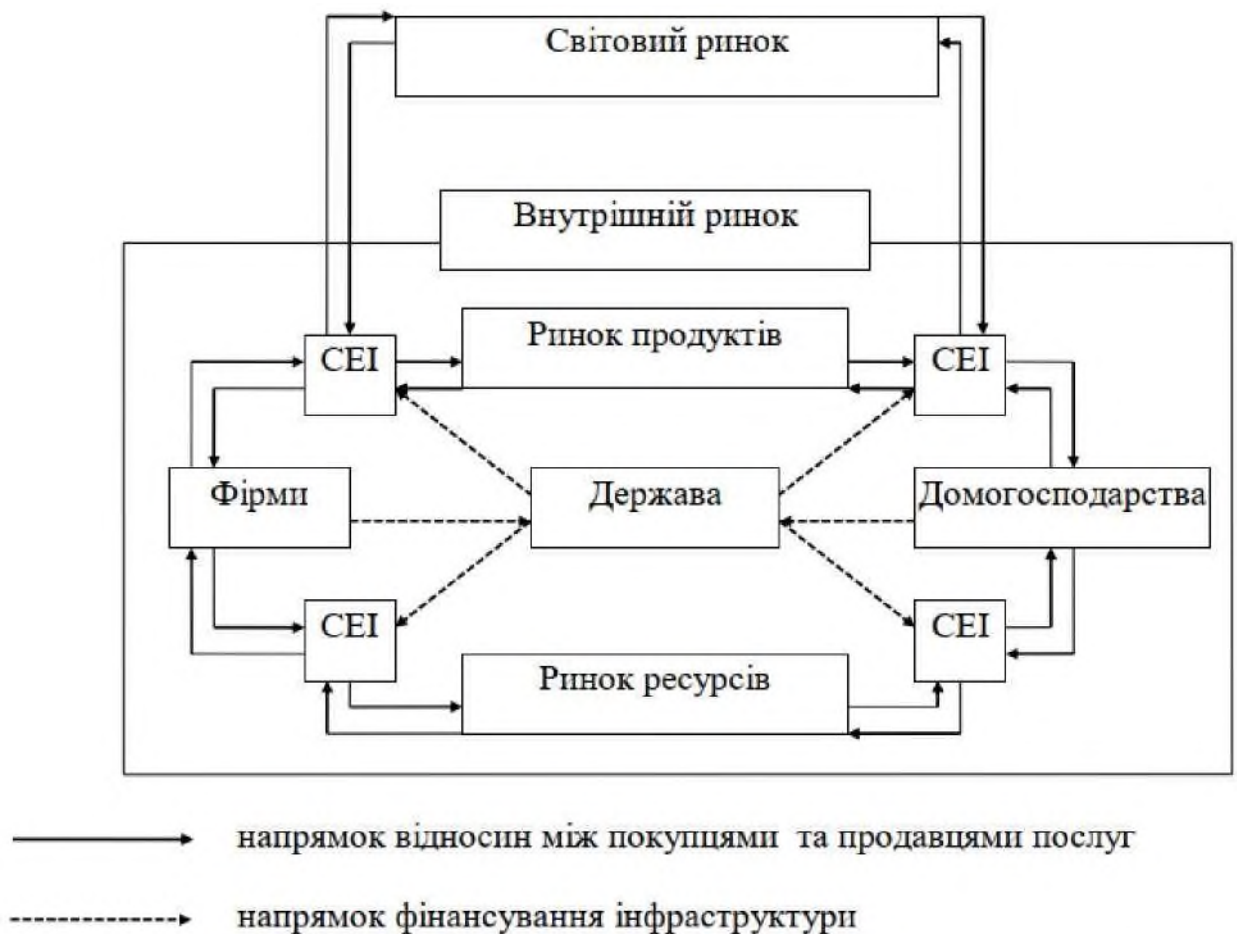
У взаємодії між компаніями відбуваються постачання ресурсів, обмін інформацією та підвищення кваліфікації працівників. Одна з компаній виступає покупцем ресурсів, а інша - їх продавцем. Ці взаємозв'язки опосередковані

інфраструктурою, послуги якої використовуються обома компаніями. У розвинутих ринкових економіках вартість інфраструктурних сервісів зазвичай нижча за потенційні трансакційні витрати компаній. Взаємодія між домогосподарствами та компаніями через інфраструктуру відбувається переважно на етапі навчання майбутніх працівників і забезпечення їх необхідними економічними благами (інфраструктурними послугами), що сприяють підвищенню їхнього рівня життя.

«Механізм впливу соціально-економічної інфраструктури на економічне зростання складається з сукупності цих відносин. Його основа полягає в тому, що інфраструктура виступає як зв'язуючий елемент між різними складовими господарського комплексу (домогосподарствами та підприємствами), що сприяє розвитку конкуренції, розширенню ринків збуту, зокрема зовнішніх, а також підвищенню якості вхідних ресурсів шляхом зменшення трансакційних витрат» [8]. Взаємодія різних елементів економічної системи призводить до структурних змін, економічного прогресу і зростання. Якщо об'єднати відносини «підприємство-підприємство» та «підприємство-домогосподарство» в єдину систему, то можна отримати модель функціонування економічної системи з урахуванням впливу CEI (рис.1.2).

На рисунку 1.2 представлена модель національної економіки, в якій участь беруть підприємства, що закупають ресурси та реалізують продукцію, а також домогосподарства, які придбають продукцію і постачають ресурси. Взаємодія між купівлею і продажем здійснюється через інфраструктуру, яка надає послуги, що сприяють зниженню витрат економічних агентів на етапах розподілу, виробництва, споживання та обміну товарів. Збільшення ефективності роботи підприємств викликається інвестиціями в інфраструктуру, що, у свою чергу,

призводить до пришвидшення темпів зростання валового внутрішнього продукту. Цей процес реалізується завдяки механізму зниження трансакційних витрат. Згідно із інституційною теорією «відокремлюється декілька видів трансакційних витрат, кожен з яких піддається впливу інвестицій в інфраструктуру. За оцінками Уолліса і Норта, трансакційні витрати перевищують 45% національного доходу» [11].



СЕІ – соціально-економічна інфраструктура

Рис. 1.2. Процес взаємодії компаній та домогосподарств завдяки соціально-економічній інфраструктурі. Джерело: складено автором за даними [22-30]

Отже, ключовим резервом для прискорення обігу грошових і товарних ресурсів, а також для створення сприятливих умов для залучення інвестицій є вдосконалення якості інфраструктурних послуг, що дозволяє зменшити трансакційні витрати. В Україні ситуація з інвестиціями в інфраструктуру залишається незадовільною, що призводить до високих трансакційних витрат.

Покращення якості кожного компонента інфраструктури може значно знизити загальні трансакційні витрати в економіці (див. табл. 1.2). Вона показує, що інвестиції в людський капітал, зокрема в освіту та охорону здоров'я, гарантують наявність висококваліфікованих спеціалістів, які беруть участь у просуванні товарів на ринок та збиранні необхідної інформації. Крім того, значне пришвидшення процесів збору та аналізу даних про ринкові умови стає можливим завдяки розвитку таких сфер, як телекомунікації, транспорт і шляхове господарство.

Таблиця 1.2

Вплив компонентів CEI на трансакційні витрати (ТАВ)

Вид трансакційних витрат	Вплив елементів соціально-економічної інфраструктури на скорочення рівня ТАВ	
	прямий	непрямий
1. Пошук інформації	телекомунікації, законодавство, транспорт, шляхи сполучень	освіта, охорона здоров'я, культура
2. Ведення переговорів і укладання контрактів	телекомунікації, фінансові інститути, законодавство	освіта, культура
3. Вимірювання	освіта, фінансові інститути, телекомунікації, транспорт, інші	всі елементи
4. Специфікація та захист прав власності	законодавство	всі елементи
5. Опортуністична поведінка	телекомунікації, транспорт, зв'язок	телекомунікації, транспорт, зв'язок, інші

Джерело: побудовано за даними [13; 37]

Зниження витрат на переговори та укладання угод забезпечують фінансова, інституційна та телекомунікаційна інфраструктури. Зменшення витрат на вимірювання пов'язане з інфраструктурою соціального характеру, оскільки диплом про вищу освіту частково відображає рівень кваліфікації працівника.

Посилення впливу соціально-економічної інфраструктури на економічне зростання відбувається завдяки зниженню трансакційних витрат. Канали взаємодії між CEI та економічним зростанням активізуються під час

транспортування сировини та готової продукції, надання необхідної інформації для базових галузей матеріального виробництва, а також ефективного використання економічних ресурсів, зокрема людського капіталу. Особливу роль відіграє розвиток людського капіталу: чим більша кількість

висококваліфікованих працівників в країні чи регіоні, тим вищий рівень відтворення виробничого потенціалу. Така взаємозалежність стимулює процес самогенеруючого зростання.

Кожна компонента СЕІ робить вагомий непрямий внесок в економічне зростання. Так, «зростання середнього рівня освіти робочої сили на один рік призводить до зростання ВВП на 9%, що є дійсним для перших трьох років навчання; отже, трирічна освіта забезпечує ВВП, на 27% вищий, ніж за цілковитої неписьменності робочої сили» [21]. Покращення здоров'я є важливою метою саме по собі, але воно також приносить додаткові переваги: звільняє ресурси, які можна направити на досягнення інших цілей розвитку. Міцне здоров'я та належне харчування сприяють підвищенню продуктивності праці, оскільки зменшується кількість днів, коли людина не може працювати через хворобу, що фактично подовжує її робоче життя.

«Транспорт і зв'язок знаходяться у взаємній залежності, що може представити як сукупність двох складових: взаємне надання послуг галузями транспорту і зв'язку та якісне їхнє вростання один в інший, що утворює певну «над-надбудову» суспільного виробництва, тобто інфраструктуру зв'язку і транспорту» [32].

Синергетичний ефект усіх компонентів інфраструктури є ключовим елементом її впливу. Якщо розвиток одного з елементів інфраструктури сповільнюється, це веде до ослаблення загального впливу інфраструктурної системи. В результаті розриваються зв'язки між елементами економічної системи, які підтримуються інфраструктурою, що знижує можливість підтримання колишньої динаміки зростання.

Фінансування розвитку компонентів зовнішньоекономічної інфраструктури, таких як телекомунікації та транспортні системи та транзитні

коридори, може призвести як до прискорення економічного зростання, так і до його сповільнення. Останнє відбувається, коли капітали переміщуються в країни, що забезпечують вищу прибутковість, або коли робоча сила мігрує з метою підвищення своїх доходів. Це веде до скорочення обсягу виробничих ресурсів, доступних для економіки, що обмежує виробництво валового внутрішнього продукту. В результаті, інфраструктурний потенціал країни слабшає.

Державні механізми виявляють прямі та зворотні зв'язки між процесами фінансування соціально-економічної інфраструктури через бюджетні витрати та приватні інвестиції і економічним зростанням. Інфраструктура, знижуючи витрати на фактори виробництва, сприяє підвищенню їх продуктивності. Спільність ефектів, що призводять до цього результату, дозволяє зробити висновок, що інфраструктура може бути розглянута і вважатись як самостійний фактор виробництва.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

2.1. Вплив державної політики децентралізації на соціально-економічну інфраструктуру

Однією з основних складових механізму державного регулювання розвитку соціально-економічної інфраструктури в багатьох країнах є посилення бюджетної децентралізації. Це дозволяє місцевим органам влади отримувати додаткові фінансові ресурси та вирішувати проблеми, пов'язані з централізованим підходом до управління інфраструктурою. Послуги в даній сфері зазвичай мають локальну спрямованість. Можливість центральних урядів впливати на поліпшення якості інфраструктурних послуг виникає в результаті децентралізаційних процесів. Для цього часто використовуються фінансові механізми підтримки, такі як надання субсидій місцевим органам для проведення реформ та вдосконалення місцевих послуг, як це відбувається, наприклад, в Австралії, Швеції та Італії.

Як країни з перехідною економікою, так й ті, що розвиваються, демонструють позитивний досвід децентралізації. Наприклад, у балтійських державах вдосконалення надання послуг стало можливим завдяки передачі управлінських функцій місцевим органам влади. «Місцеві органи займаються детальним опрацюванням проектів розвитку інфраструктури, орієнтуючись на потреби громади, а також забезпечують залучення фінансування для їх реалізації на місцевому рівні. Багато з цих проектів включають такі інфраструктурні об'єкти, як дороги, мости, системи водопостачання» [37, с. 82]. Спираючись на аналіз наукових праць можна висловити думку, що «чим більше місцеві органи влади інвестують у розвиток інфраструктури, тим більше стимулів виникає для економічних агентів активізувати свою діяльність» [12].

Потреба в розвитку та зміцненні бюджетної децентралізації в країні підтверджується графічно-емпіричним аналізом, який вивчає взаємозв'язок між ВВП на особу та витратами місцевих урядів на соціально-економічну інфраструктуру на особу. Результати дослідження показують чітку позитивну залежність між цими показниками в різних країнах (рис. 2.1).

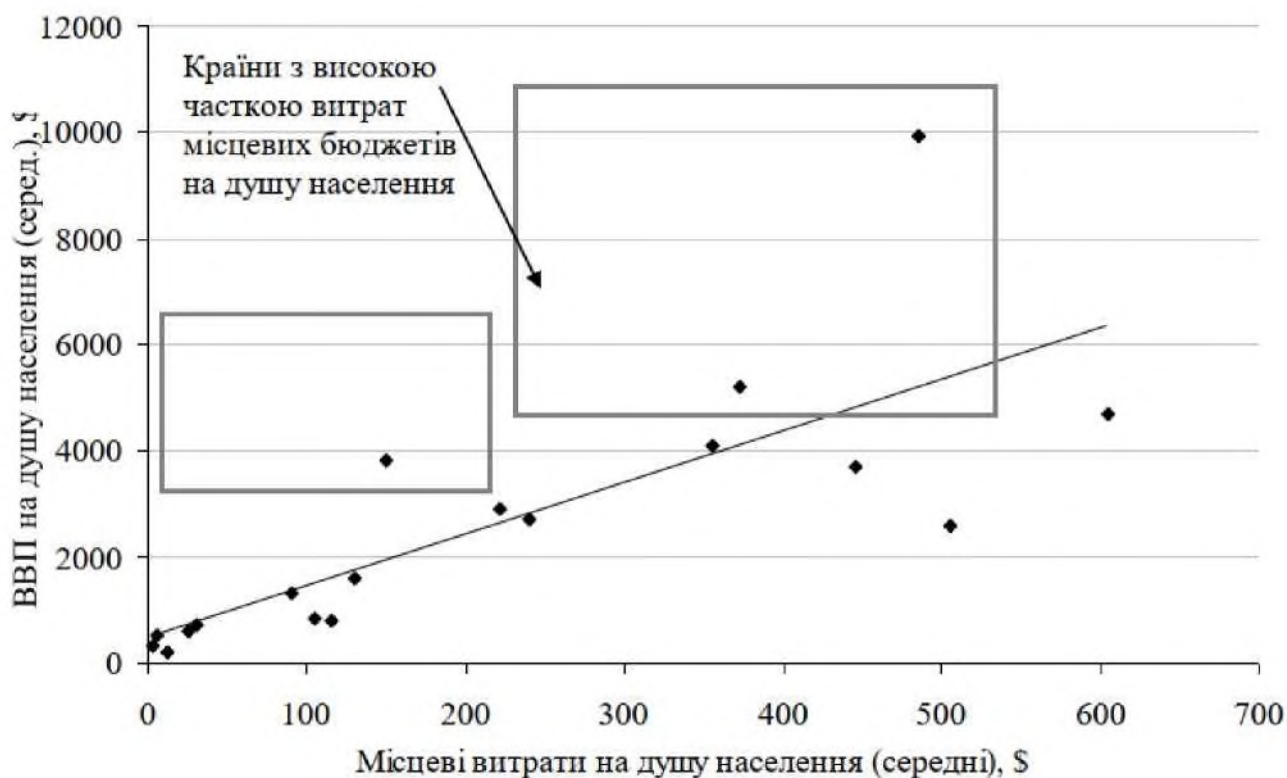


Рис.2.1. Взаємозв'язок між ВВП на одну особу та місцевими витратами на одну особу. Джерело: складено автором за даними [21; 19]

З рис. 2.1 видно, що існує щільний прямий зв'язок між витратами на одну особу та ВВП на одну особу. Чим більшою є частка витрат місцевих урядів на одну особу, тим вище ВВП на одну особу. Але в даному випадку країни теж можна розподілити на 2 групи: перша - де така залежність простежується більш явно; друга - з високими витратами на одну особу, де ВВП на особу має великий розмах.

Причина такої непостійності в залежності ВВП на душу населення від менших чи більших витрат місцевих органів влади, ймовірно, полягає в ослабленні ефекту економічного зростання на душу населення при збільшенні

витрат регіональних урядів. Ми припускаємо, що існує певний поріг, після якого мотивація для активізації економічної діяльності зменшується (закон зниження граничної корисності). Цей поріг для кожної країни встановлюється індивідуально, тому в деяких країнах, навіть при високих витратах на душу населення, ВВП може залишатися на відносно низькому рівні.

Здійснені Світовим банком дослідження свідчать, що «в країнах, де водопостачанням та водовідведенням керують на рівні центральних органів управління, витрати на виробництво води в перерахунку на одну особу в 4 рази вище, ніж в повністю децентралізованих системах» [11].

Прийняття Бюджетного кодексу в Україні стало важливим кроком для посилення процесів децентралізації. Це дозволило чітко визначити розподіл повноважень між різними рівнями бюджетів. Державний бюджет відповідає за фінансування загальнодержавних установ, таких як правоохоронні органи, суди, контролюючі органи. Натомість функції, які безпосередньо стосуються громадян, фінансуються місцевими бюджетами, зокрема це стосується СЕІ, включаючи дитячі садки, лікарні, школи благоустрій територій. Завдяки такому розподілу місцева влада отримує більше самостійності та мотивації для активного розвитку економіки міста або регіону, що, у свою чергу, збільшує надходження до місцевого бюджету та стимулює залучення інвестицій.

«Децентралізація має і вади, оскільки децентралізоване ціноутворення в природних монополіях місцевого значення гальмує процес їх реформування в тому сенсі, що політики місцевого рівня можуть турбуватися, в першу чергу, про вибори, а не про якість послуг, що надаються, тобто утримують тарифи на достатньо низькому рівні» [3, с. 55].

Ефективність децентралізації забезпечується належною координацією з боку держави та організацією громадського контролю, зокрема через вибори представників місцевих органів влади. Останні роки показали, що контроль за використанням фінансових ресурсів повинен здійснюватися як центральним урядом, так і місцевими громадами, які є споживачами інфраструктурних послуг. Реформи сприяли розвитку тісного співробітництва між центральними органами

влади та місцевими структурами.

Окрім значних переваг, поглиблення процесів бюджетної децентралізації супроводжується витратами та певними ризиками. Як тривалий процес, організація місцевої участі часто вимагає залучення кваліфікованих фахівців, співпраці з відповідними галузевими відомствами та координації з центральним урядом. Намір наблизити послуги у сферах освіти та охорони здоров'я до громадян може стати стимулом для проведення децентралізації, але її успіх буде залежати від того, як вона вплине на розподіл фінансів і відповідальності між центральною та місцевою владою. Як показує досвід, обмежені дії, орієнтовані лише на передачу функцій від центральних органів місцевим, часто призводять до низької ефективності реформ.

Дві найчисельніші країни світу - Індія і Китай - обрали шлях децентралізації. Успішне її впровадження в цих країнах залежить від двох основних факторів. По-перше, важливим є забезпечення доступу до інформації з різних галузей управління, що дає змогу громадянам здійснювати свідомий вплив на політичні рішення. По-друге, необхідно створити умови, за яких місцеві органи влади зможуть здійснювати власні експерименти та тестувати нові методи, що стосуються розвитку соціально-економічної інфраструктури на місцевому рівні.

Децентралізація може стати ефективним інструментом у сфері освіти, якщо головну роль у забезпеченні освіти зберігає держава. Однак, як демонструють результати реформ у системі охорони здоров'я України, де ця функція традиційно перебуває в руках держави, спроби змін у цій області, згідно з дослідженнями реформ у країнах з перехідною економікою, не завжди призводять до бажаних позитивних змін. «Як свідчить досвід регіонів України, реформи в системі охорони здоров'я, які мають вимірюватись зниженням рівня захворюваності і смертності громадян, не призвели до таких наслідків, оскільки основні засади реформування не враховували специфіку та відмінність проблем охорони здоров'я в окремих регіонах України» [34].

Таким чином, основою системи державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури мають бути такі ключові напрямки

забезпечення її ефективності:

- у царині економічної інфраструктури: спільна діяльність держави та приватного сектору через застосування механізмів укладання угод, концесій та оренди, що орієнтовані на покращення економічної результативності використання ресурсів, інвестованих у інфраструктурні об'єкти, а також на зниження фінансового тиску на бюджетні витрати;

- посилення конкурентних механізмів шляхом надання підприємствам більшої фінансової та організаційної автономії;

- зміни в інституційному забезпеченні, спрямовані на зменшення державного контролю над інфраструктурними галузями та на пошук як іноземних, так і внутрішніх партнерів;

- децентралізація бюджету, що призводить до зростання витрат на інфраструктуру на місцевому рівні на душу населення та стимулює економічний розвиток.

2) у галузі інфраструктури соціальної сфери:

- децентралізація системи управління;

- комбінування різних форм взаємодії держави та ринку.

Тож, Механізм впливу держави на фінансування інфраструктурних проєктів та економічний розвиток можна розглядати як інтеграцію бюджетних процесів і зниження витрат на транзакції, що забезпечує ефективну взаємодію цих елементів і сприяє досягненню спільних результатів. Важливо безперервно удосконалювати інструменти державного управління соціально-економічним розвитком інфраструктури, оскільки саме ці інструменти визначають пріоритети політики на державному рівні для забезпечення сталого економічного зростання. Одним із головних зовнішніх факторів, які впливають на розвиток соціальної інфраструктури, є процес глобалізації, котрий має значно більший вплив, ніж традиційні методи управління. Глобалізація забезпечує баланс між потребою залучення іноземних інвестицій у різні сектори економіки та можливістю здійснення таких інвестицій, значно коригуючи фінансову та соціальну політику держав з економіками в перехідному періоді.

Комплекс публічного адміністрування в Україні повинен ґрунтуватися на кількох ключових напрямках, спрямованих на забезпечення розвитку соціально-економічної інфраструктури:

1) у галузі економічної інфраструктури важливими аспектами є: взаємодія між державним і приватним секторами через укладання концесійних та орендних угод, що сприяє оптимізації використання ресурсів, інвестованих в інфраструктурні підприємства, та зменшує фінансовий тиск на державний бюджет; запровадження принципів бюджетної децентралізації, що веде до зростання витрат на інфраструктуру на одиницю населення в рамках місцевих бюджетів, сприяючи тим самим економічному розвитку; перегляд інституційних структур з метою зменшення державного контролю над інфраструктурними секторами та акцент на залучення як іноземних, так і національних партнерів; розширення застосування конкурентних механізмів через надання підприємствам більшої економічної та фінансової самостійності;

2) у галузі соціальної інфраструктури: поєднання різних способів співпраці між державою та ринком; подальший процес децентралізації управлінської системи..

3) 2. Діагностика механізмів фінансування соціально-економічного забезпечення

Держава через фінансування соціально-економічної інфраструктури стимулює збільшення попиту. Одночасно, з ростом доходів в економіці, розширюється й податкова база. Це підкреслює важливість фінансування соціально-економічної інфраструктури за рахунок державного бюджету, оскільки таке фінансування дозволяє уряду пом'якшувати кризові наслідки та забезпечувати стабільні темпи економічного розвитку. Для підтримки стійкого економічного зростання бюджет використовується як основний інструмент економічної політики в соціально-економічних секторах забезпечення.

Держава повинна забезпечити створення сприятливих умов для впровадження національної політики в сфері соціально-економічної інфраструктури, що буде мати як прямий, так і непрямий вплив на розвиток як державного, так і приватного секторів. Це включає фінансування окремих напрямків її діяльності, створення соціально-економічних умов для надання послуг, визначення пріоритетних напрямків розвитку, а також формування необхідної законодавчої бази для забезпечення успішного функціонування інфраструктури. Ключовим фінансовим інструментом для реалізації інфраструктурної політики на поточному етапі є державний бюджет, використання якого сприяє досягненню цілей держави.

Для розвинених країн роль держави в наданні таких послуг, як охорона здоров'я та освіта, зменшується, при цьому приватні підприємства беруть на себе більшу частину управління та володіння природними монополіями інфраструктурного сектору. Однак у соціально орієнтованих сферах, що спрямовані на поліпшення добробуту малозабезпечених верств населення, держава зберігає значно більшу участь. Хоча бюджетне фінансування соціально-економічної інфраструктури має важливе значення, він повинен бути розподілений з урахуванням найбільш вразливих до коливань економічної ситуації напрямів, що передбачає застосування принципу оптимального розподілу ресурсів.

Оптимальним підходом до розподілу бюджету є таке фінансування, яке дає змогу успішно вирішувати нагальні завдання уряду на поточному етапі економічного розвитку. У загальному плані, для кожної держави, регіону або міста співвідношення витрат на соціально-економічну інфраструктуру є неповторним і залежить від специфічних умов та потреб конкретної території.

«Бюджетно-фінансова політика, для досягнення єдності та взаємозв'язку всіх ініціатив, повинна базуватися на поєднанні двох підходів:

- 1) прямому фінансуванню секторів з центрального або місцевих бюджетів;
- 2) формуванню особливого економічного, соціального та політичного середовища за допомогою системи непрямих заходів, що стимулюють розвиток

соціально-економічної інфраструктури» [35].

Основними елементами непрямого регулювання є:

- застосування системи амортизаційних та податкових пільг, позик й кредитів, що сприяють орієнтації підприємств на впровадження інновацій, підвищення рівня освіти та культурного потенціалу працівників у тих секторах, де держава найбільше зацікавлена в розвитку;

- використання фінансово-кредитних та податкових інструментів для створення сприятливих економічних умов, які стимулюють ефективне ведення соціально-економічної діяльності.

«Використання непрямого регулювання обумовлене обмеженістю ефективності прямого державного втручання в процес відтворення, особливо якщо надмірно акцентувати на цьому методі регулювання соціально- економічних секторів. Основою непрямого регулювання соціально-економічної інфраструктури є гармонійне поєднання ринкових і неринкових фінансових інструментів. Це відображає один із ключових принципів бюджетно-фінансової політики» [6].

Інститути ринкової інфраструктури, зокрема фінансово-кредитні установи, застосовують фінансові інструменти ринкової економіки. Наприклад, вони повинні забезпечувати доступ до вільних інвестиційних засобів для підприємств, що мають потребу в капіталі. Однак, у загальному контексті, обсяги інвестування та кредитування соціально-економічної інфраструктури є досить значними. Зазвичай таке фінансування можуть надавати лише міжнародні фінансові організації або держава.

Особисті ресурси підприємств та організацій СЕІ є важливим джерелом фінансування їхньої діяльності. Це включає амортизаційні відрахування, що повертаються підприємствам, які функціонують за принципом госпрозрахунку, і використовуються для реконструкції та оновлення цих підприємств і установ. Крім того, до джерел фінансування можна зарахувати кошти, залучені від домогосподарств і компаній під час процесу корпоратизації, а також доходи від платежів населення за надані послуги, що дозволяють отримати достатній

прибуток для наступних інвестицій.

Виконання принципів бюджетно-фінансової політики в контексті розвитку СЕІ, за умови належної роботи фінансових та організаційно-інституційних структур, сприяє накопиченню інфраструктурного потенціалу держави, який є необхідним для забезпечення стабільного економічного зростання.

В останній час виникла необхідність розробки інноваційних моделей та механізмів залучення приватних інвестицій як додаткового, більш дієвого джерела фінансування інфраструктурних проєктів, особливо на фоні дефіциту та неефективного використання державних ресурсів. Успіх реформ буде прямо залежати від суворого дотримання базових правил бюджетно-фінансової політики. Розробка та впровадження різноманітних моделей фінансування змушує державу шукати баланс при ухваленні рішень, оскільки це вимагає вирішення конфлікту між витратною ефективністю та соціальною справедливістю, яка є основою надання суспільних послуг. Прийняття рішень кожною країною залежатиме від низки факторів, що визначаються специфікою її соціально-економічного розвитку. Під час переходу від повністю державного механізму фінансування до ринкової моделі змінюється співвідношення між пріоритетами соціальної справедливості та економічної ефективності, при чому ці напрями змінюються на протилежні (рис. 2.2).

Можемо дослідити, на малюнку 2.3 представлені можливі варіанти механізмів фінансування соціально-економічної інфраструктури. Основою моделі соціальної справедливості є державне фінансування. Точка А відображає модель, де основним є чисто державне фінансування. Модель з високою ефективністю, що базується на ринкових механізмах, представлена приватним фінансуванням. У крайній точці В передбачено виключно приватне

фінансування без участі інших джерел. Перехід від державної моделі до ринкової супроводжується поступовим зменшенням уваги до принципів соціальної справедливості, при цьому досягається вища ефективність в управлінні такими сферами, як транспорт, спорт, житлово-комунальне господарство, освіта, телекомунікаційні мережі, охорона здоров'я та інші.

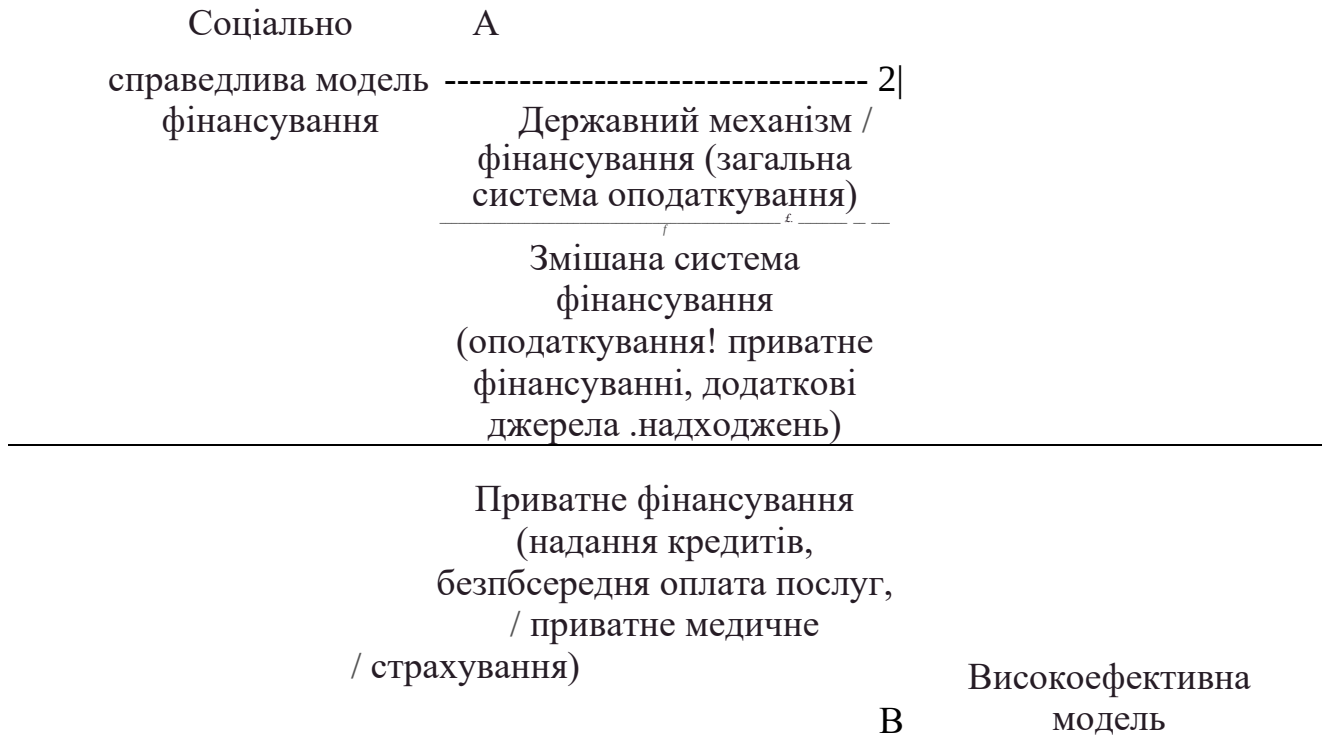


Рис. 2.2. Інтеграція соціальної справедливості й економічної ефективності в різних фінансових механізмах СЕІ. Джерело: складено автором за даними [22-30]

Кожен із крайніх варіантів моделей має свої позитивні й негативні аспекти. Зокрема, через існування бюрократичних структур, що обмежують доступ до послуг, державне фінансування не завжди дає очікуваний соціальний результат. Крім того, якщо приватні компанії отримують оплату за послуги від споживачів і можуть змінювати тарифи залежно від покращення якості, то державні підприємства або організації можуть залучати додаткові фінанси без підвищення ефективності наданих послуг. Однією з основних переваг державного фінансування інфраструктури є доступність послуг за зниженими або навіть безкоштовними тарифами для окремих категорій споживачів.

Приватне фінансування, згідно з міжнародним досвідом, має низку переваг:

- приватизація компаній соціально-економічної інфраструктури залучає великих інвестиційних гравців, що збільшує потік іноземних інвестицій до країни;
- «приватизація таких підприємств сприяє зменшенню рівня корупції в управлінні» [10];
- «приватні компанії мають фінансові стимули у вигляді прибутку, що мотивує до підвищення ефективності виробництва, що не завжди є пріоритетом при державному фінансуванні» [18].

Приватне фінансування має також ряд негативних аспектів. По-перше, існує ризик банкрутства приватних організацій, таких як навчальні заклади, медичні установи, підприємства житлово-комунального господарства та транспорту, через недостатньо ефективне регулювання. Це може призвести до проблем для споживачів послуг і, у разі необхідності, до їхнього повернення в державне управління, що створює цикл «приватизація - націоналізація». Подруге, приватні компанії часто встановлюють вищі тарифи на послуги, оскільки їх розвиток залежить від отриманих значних прибутків. У більшості країн світу важко чітко визначити повністю державне чи повністю приватне забезпечення СЕІ, однак можна виокремити механізми фінансування, в яких переважають державні або ринкові принципи.

На діаграмі 2.2 умовно проведена діагональ, яка ділить можливі моделі фінансування на дві частини. Проте на практиці ця лінія для кожної країни матиме форму кривої, яка в різному ступені дозволяє застосування різних механізмів фінансування. Модель з вершиною в точці А вказує на домінування державних механізмів фінансування соціально-економічної інфраструктури, проте не виключає присутності ринкових інститутів, які можуть стимулювати конкуренцію між установами та пропонувати споживачам варіанти вибору постачальників послуг. Така модель є типовою для країн, де історичні або культурно-релігійні умови визначають важливу роль держави в економічному розвитку, однією з таких країн є Україна.

Модель, що передбачає переважно ринковий механізм фінансування інфраструктурного забезпечення, має вершину в точці В. Така модель може

включати елементи державного фінансування для надання послуг малозабезпеченим верствам населення.

2.3. Модель забезпечення соціально-економічної інфраструктури

Сьогоднішній етап розвитку України свідчить про те, що модель фінансування галузей соціально-економічної інфраструктури повинна залишатися здебільшого державною. Водночас зміни у формах і функціях такого фінансування є можливими. Раніше це здійснювалось через систему загального оподаткування та внески до спеціалізованих фондів. Нині важливо створити регулюючі органи, які зможуть максимально ефективно вирішувати проблеми фінансування підприємств, визначення принципів оподаткування й цінової політики, а також заснування, зокрема, державних фондів (наприклад, медичного страхування), які будуть чітко орієнтовані на задоволення потреб споживачів. Модель організації СЕІ з урахуванням зазначених аспектів матиме такий загальний вигляд як представлено на рис. 2.3.

Ступінь, до якого соціальна справедливість заміщується економічною ефективністю, ілюструється заштрихованою фігурою. Актуальна модель фінансування позначена нижньою межею цієї фігури, де частка приватних інвестицій залишається низькою, а більшість секторів фінансуються за рахунок державного бюджету. Покращення організаційно-економічного й фінансового механізму забезпечення СЕІ передбачає зниження державних витрат і часткову зміну їхніх функцій, що проявляється у переміщенні верхньої межі фігури догори.

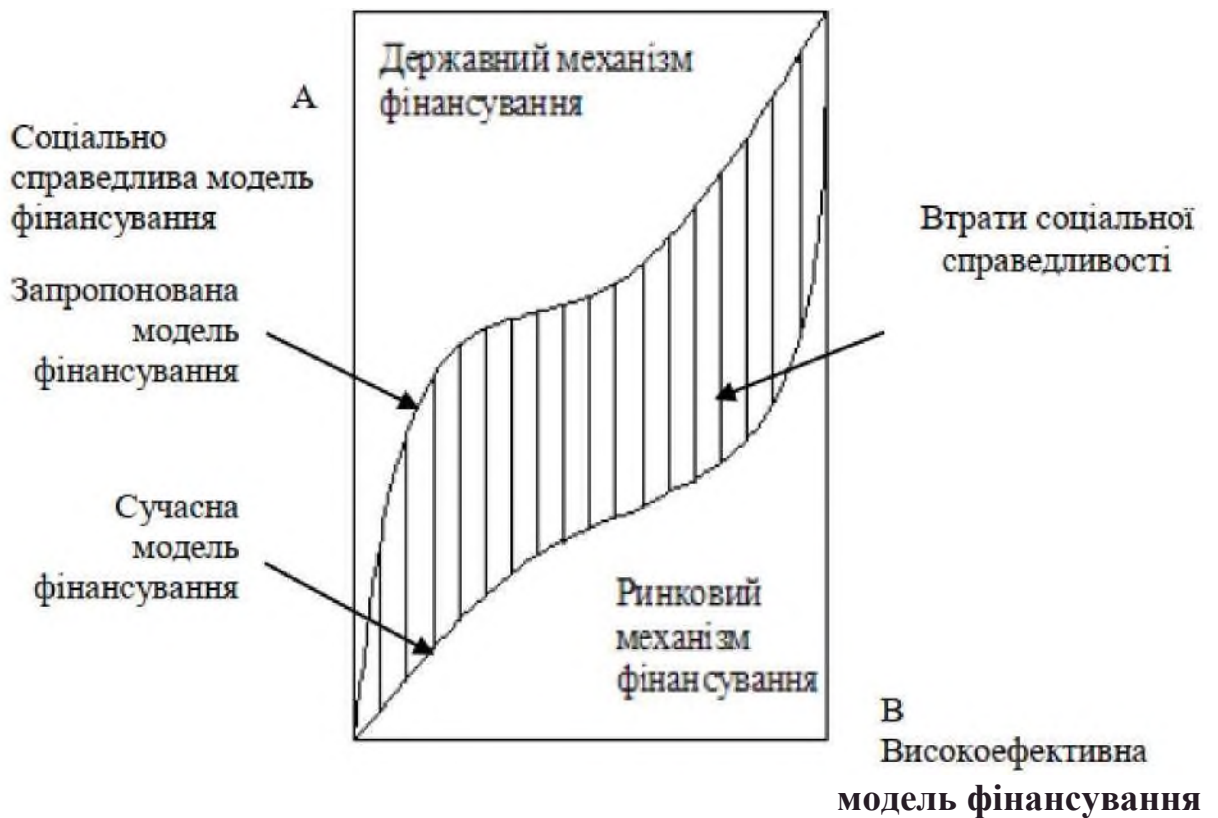


Рис. 2.3. Модель забезпечення соціально-економічної інфраструктури для України. Джерело: складено автором

Важливо відрізнити підходи до забезпечення соціальної та економічної інфраструктури, особливо при вивченні взаємозв'язку між соціальною справедливістю та економічною ефективністю. Політика держави добробуту спрямована на фінансування інфраструктурних ініціатив під час економічних спадів для зниження їхніх негативних наслідків. Усі економічні системи стикаються з нерівним розподілом доходів, що неминуче призводить до потреби у фінансуванні таких важливих соціальних сфер, як соціальний захист, освіта, охорона здоров'я тощо.

Оскільки бюджетні кошти, доступні державному сектору, є обмеженими, держава може не безпосередньо фінансувати конкретні підприємства, а створювати умови для ефективної реалізації інвестиційних проектів та програм реструктуризації у певних районах, містах чи регіонах. Це включає забезпечення належної інформаційної, інституційної та організаційно-правової бази. Такий підхід сприятиме впровадженню конкурентних механізмів і розвитку політики

дерегулювання в сферах соціально-економічної інфраструктури.

Основними напрямками дерегулювання СЕІ визначено:

- «проведення приватизації (в широкому сенсі) з метою зменшення частки державної власності, що дозволить знизити витрати держави на утримання підприємств та організацій соціально-економічної інфраструктури» [5];
- «поетапне скорочення прямої державної підтримки окремих підприємств, що проявляється через надання їм товарів та послуг за зниженими цінами або через державні субсидії, а також виділення централізованих інвестицій» [1].

Господарська практика багатьох країн з перехідною економікою та країн, що розвиваються, демонструє явище, яке можна охарактеризувати як «цикл націоналізації-приватизації - специфічний механізм розвитку інфраструктури, що є певною змішаною формою» [16]. Цей процес передбачає тісну співпрацю між державними органами та приватними компаніями для забезпечення ефективного функціонування інфраструктурних підприємств. Цей механізм включає кілька етапів:

1. Ініціація державою створення підприємств, що надають інфраструктурні послуги.
2. Погіршення якості інфраструктурних послуг через неспроможність держави задовольнити зростаючі вимоги споживачів, а також через посилення корупційних процесів.
3. Процес корпоратизації та, частково, впровадження контрактних відносин з метою забезпечення належної роботи підприємств інфраструктури.
4. Формування необхідності державної підтримки підприємств інфраструктури через відсутність їх фінансової незалежності та значний рівень державного контролю за їх фінансовими операціями.
5. Збільшення обсягів державних субсидій та зростаюче навантаження на державний бюджет призводить до необхідності залучення приватного сектора шляхом продажу активів інфраструктурних підприємств приватним компаніям.
6. Інвестиції в інфраструктурний сектор значно покращують якість наданих послуг і сприяють підвищенню загального рівня життя населення.

7. Переговори, скасування попередніх угод та повернення інфраструктурних компаній під державний контроль стають наслідком довготривалого періоду повернення інвестицій, закономірної соціально-економічної й політичної нестабільності, а також циклічних спадів у інвестиціях цього сектору.

З погляду форм забезпечення та фінансування соціально-економічної інфраструктури найбільш актуальним напрямком є впровадження змішаного багатоканального фінансування. Співпраця між державним та приватним секторами стає дедалі популярнішою у світі, незважаючи на те, що приватно-державні партнерства в певному сенсі відновлюють практики минулих часів, коли більшість інфраструктурних проектів фінансувалися приватними засобами, а роль держави полягала в стимулюванні та підтримці цих ініціатив.

Україна теж не є винятком. Ключовими фінансовими механізмами для залучення приватних інвесторів та покращення ефективності капіталовкладень можуть стати державні гарантії, спільне фінансування інфраструктурних ініціатив і надання державних кредитів приватним підприємствам, що володіють дієвими стратегіями реструктуризації окремих компаній або їх груп. Однією з особливих форм гарантій є спільне фінансування інфраструктурних проектів за участю приватного сектора. Виняток для інвестора, який експлуатує або володіє інфраструктурним підприємством, від різних видів платежів до бюджету відповідного рівня може бути окремим варіантом такої співпраці. Це може включати звільнення від земельного податку, орендної плати, надання податкових пільг, таких як зниження податку на прибуток, ПДВ та інші. Податкові пільги можуть істотно підвищити ефективність проектів, особливо коли більшість ініціатив на початкових етапах не є прибутковими та мають негативні грошові потоки. Загалом, залучення держави до спільного фінансування дозволяє посилити контроль над діяльністю приватних партнерів, здійснювати незалежну оцінку прогресу та результатів реалізації проектів, а також розподіляти фінансові ризики між державою та приватним сектором.

Створення нових фінансових механізмів є необхідним для таких сфер CEI,

як охорона здоров'я, культура, освіта (див. рис. 2.4). Запропонована модель функціонування суспільства, що включає рух потоків матеріальних і духовних благ, інформаційних та інших ресурсів між соціумом, державою, бізнесом і соціально-економічною інфраструктурою, на різних рівнях взаємодії та координації, відповідає сучасним вимогам переходу до стратегічного управління в рамках розвитку національної економіки.

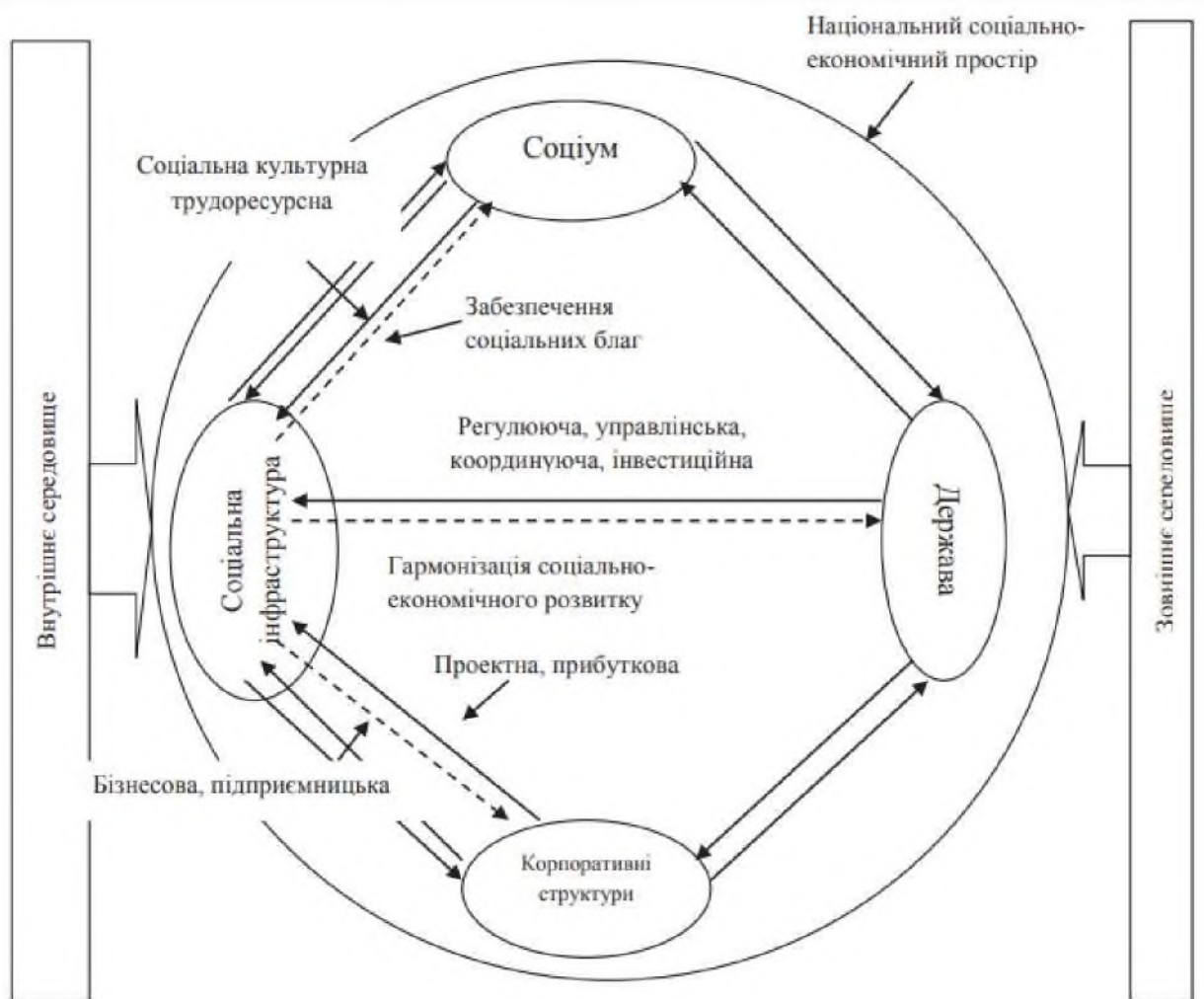


Рис. 2.4. Модель взаємозв'язку соціальної інфраструктури зі структурними компонентами національного простору. Джерело: складено автором

За умови активної та цілеспрямованої роботи органів влади, що зосереджена на досягненні балансу інтересів різних соціальних груп між урядом, бізнесом та суспільством, а також на формуванні інтегрованої інвестиційно-інноваційної інфраструктурної системи, при наявності сприятливих зовнішніх умов є можливість досягти цілей стійкого економічного прогресу, істотного покращення

рівня життя громадян, а також зміцнення як регіональної, так і національної безпеки та гарантії особистої безпеки населення.

Ключовим моментом є укладення контрактів як державними, так і приватними установами зі споживачами послуг, що визначають відповідну якість, обсяги та кількість наданого сервісу. Це дозволяє заздалегідь захистити обидві сторони, особливо споживачів, від непередбачених витрат. Така практика набуває особливої важливості для інших секторів СЕІ, де вона вже застосовується, зокрема, в сфері освіти. Встановлення обов'язковості укладання згаданих контрактів в законодавчому полі забезпечить захист як споживачів, так і постачальників послуг.

Отже, в межах фінансової системи не варто знижувати роль держави, а необхідно переосмислити її функції та напрямки витрачання бюджетних ресурсів. Запропоновані стратегії включають вдосконалення інституційного та організаційного механізму державного регулювання соціально-економічної інфраструктури. Продуктивна, рівноправна і обґрунтована взаємодія між державними органами, суспільством, бізнесом і комерційними структурами в рамках збалансованого державно-приватного партнерства, націленого на всебічний розвиток країни як єдиного цілого, сприятиме інтеграції всіх аспектів суспільного життя, забезпечить стабільний і ефективний прогрес як на рівні окремих регіонів, так і на національному рівні.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ

3.1. Перспективи трансформації державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури

Тільки за умови правильного визначення балансу між реформами в СЕІ та їх фінансовим забезпеченням, а також між поточними принципами організації роботи інфраструктурних секторів та оновленням організаційно-інституційної структури, можливо забезпечити відновлення економічного зростання в Україні та підтримку його стабільного розвитку. Організаційно-інституційна система управління діяльністю галузей соціально-економічної інфраструктури є складним і динамічним процесом, що включає такі елементи: правову основу, інституційну підтримку та їх взаємозв'язок.

«Оскільки інституційно-правова база фінансового механізму має не лише регулювати фінансові взаємозв'язки, але й сприяти економічному розвитку країни, особливою важливістю володіє наукове обґрунтування методів та стандартів. Це повинно стати основою для фінансового забезпечення роботи секторів соціально-економічної інфраструктури» [4].

У контексті політики дерегулювання в галузі «природних монополій» в Україні та інших країнах з перехідною економікою спостерігається поступове зменшення прямого впливу держави. Хоча ці підприємства працюють за принципом самофінансування, ціноутворення продовжує підпадати під державне регулювання. Серед головних недоліків існуючої системи управління, які визначають стан економіки, можна виділити: багаторівневу, складну і часто надмірно детальну систему регулювань, що гальмувала темпи економічного розвитку, обмежувала впровадження інновацій і ставала основною причиною низької продуктивності галузей, стрімкого зростання цін, погіршення якості

обслуговування та збільшення витрат державного бюджету.

«Ефективне регулювання соціально-економічної інфраструктури можна трактувати як сукупність взаємозалежних заходів, які забезпечують одночасний вплив на керовані процеси:

- а) з точки зору вирішення конкретних проблем (змістовний аспект);
- б) через використання відповідних інститутів, методів і форм (інституційно-інструментальний аспект)» [11].

Щодо першого випадку, необхідно вирішувати питання, що стосуються економіки в цілому, а не тільки розвитку конкретно СЕІ, оскільки державне регулювання макроекономічних процесів завжди є багатогранною й складною задачею. У другому випадку слід переглянути механізми економічного регулювання, ефективність правових норм та відповідність існуючих інститутів поточній ситуації.

Поліпшення механізмів публічного управління за обставин високого розвитку державного сектору у комплексі СЕІ (зокрема в таких галузях, як охорона здоров'я, культура, наука, освіта) здатне здійснюватися швидше, ніж у матеріальному виробництві. Прогрес у суспільній та економічній сферах не реалізується за відсутності розвитку СЕІ. В низці законодавств України визначаються основні пріоритети в державному управлінні, що відповідають сучасним викликам та потребам.

За статтями 8 та 9 Закону України «Про природні монополії» визначено основні принципи та об'єкти регулювання. Цей нормативно-правовий акт регулює діяльність таких інфраструктурних секторів, як розподіл й передача електроенергії, транспортування природного газу й нафти, централізоване водовідведення й водопостачання, використання залізничного транспорту та залізничних колій, управління авіаційним рухом, зв'язок загального користування, спеціалізовані транспортні послуги та централізоване постачання теплової енергії. Отже, «предметом регулювання діяльності суб'єктів природних монополій» [9] відповідно до даного Закону : «ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, доступ

споживачів до товарів, що виробляються суб'єктами природних монополій, інші умови здійснення підприємницької діяльності у випадках, передбачених законодавством» [20].

До основних принципів регулювання належать: цілеспрямованість регулювання, прозорість і публічність регуляторних процесів, заохочення покращення якості продукції, фінансова самодостатність учасників природних монополій, задоволення потреб у товарах і сервісі, а також захист прав споживачів. Антимонопольний комітет і національні комісії, що займаються регулюванням природних монополій, повинні, спираючись на ці принципи, сприяти поліпшенню якості надання сервісного обслуговування.

Розробка стратегії державного управління має спиратися на принципи, що вже закріплені в національному законодавстві, оскільки вони в основному узгоджуються з основними напрямками реформ. До таких напрямків належить залучення приватного бізнесу до забезпечення діяльності існуючих підприємств та установ, а також підтримка відкриття нових приватних компаній за умов виконання необхідних ліцензійних вимог. У низці законодавчих актів підкреслюється важливість стимулювання інвестицій у сферах СЕІ.

За Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» в ст.17 «держава підтримує і заохочує індивідуальну підприємницьку діяльність в галузі охорони здоров'я». Аналогічно в Законі України «Про житлово- комунальні послуги» в ст.2. п.1 окреслено державну політику в галузі житлово- комунальних послуг, яка ґрунтується на наступних правилах, як «створення та підтримання конкурентного середовища при виробленні та наданні житлово- комунальних послуг» [5].

Попри декларовані пріоритети й принципи реформування СЕІ, чинне законодавство ще не забезпечує знакових механізмів для досягнення цих цілей та впровадження принципів. Це очевидно з аналізу показників розвитку зазначених галузей, проведеного раніше. Господарюючі суб'єкти знаходять способи покращити свій фінансовий стан та якість наданих послуг навіть за умов неповноцінного законодавчого регулювання, яке виявляє багато невирішених

проблем у таких сферах, як шляхове будівництво, житлово-комунальне господарство, логістика, зв'язок, охорона здоров'я та освіта.

Існують два основні шляхи вирішення цієї проблеми:

1) введення ефективного управлінського контролю на підприємствах та в установах, які працюють за рахунок власних ресурсів або лише бюджетних коштів;

2) передача підприємств в управління компетентному власнику через оренду, концесію чи запровадження механізму надання платних послуг у сферах освіти та охорони здоров'я. Оскільки деякі законодавчі обмеження ускладнюють вирішення важливих питань, таких як ціноутворення, низька платіжна дисципліна та орендні відносини, обидва шляхи можуть призвести лише до тимчасових досягнень.

Необхідно здійснити перегляд ряду законодавчих актів України, зокрема «Про ціни та ціноутворення» та «Про оподаткування прибутку підприємств», аби забезпечити стабільний розвиток сфери житлово-комунальних послуг. Основною перешкодою на шляху до досягнення належної рентабельності підприємств, які надають ці послуги, є система встановлення тарифів щодо сервісного обслуговування природних монополій. Цей механізм часто використовується як інструмент для досягнення певних політичних та соціальних цілей, а не для поліпшення економічного стану самих підприємств. Як результат, ці підприємства продовжують працювати зі збитками, стають малопривабливими для потенційних інвесторів, а якість сервісу значно погіршується.

Проблеми правового характеру також стосуються процесу передачі підприємств соціально-економічної інфраструктури, зокрема в сфері водопостачання, в оренду. Оренда збиткових підприємств передбачає, що новий орендар автоматично приймає на себе борги підприємства без будь-яких гарантій їх погашення. Органи місцевого самоврядування запроваджують орендну плату, яка залежить не від реальних умов діяльності підприємства, а від потреби наповнення міського бюджету. Така ситуація може негативно вплинути на принципи ціноутворення в галузі. Крім того, законодавство, яке регулює орендні

відносини, часто не захищає ОМС від ризиків того, що інвестори викуплять природні монополії після завершення терміну оренди. Тому, виключно на законодавчому рівні повинні бути знайдені ефективні рішення та чітко визначені шляхи вирішення цих питань.

Пріоритети, які задекларовані в законодавчих та підзаконних актах щодо реформування галузей соціально-економічної інфраструктури, на жаль, не реалізуються через поточну урядову політику. Це є однією з основних проблем сучасного законодавства. Важливим аспектом стає узгодження фінансового механізму з інституційно-організаційною структурою, яка має забезпечувати ефективне функціонування галузей СЕІ.

Основою інституційно-організаційного механізму повинні стати демонополізація приватизація галузей СЕІ, регулювання тарифів, а також баланс між ринковим та державним контролем за розвитком. Процес приватизації та демонополізації може здійснюватися паралельно з розвитком дерегуляції. Світова практика показує, що у випадку природних монополій можливим є впровадження конкуренції серед потенційних інвесторів, що може сприяти більш ефективному розвитку підприємств в цих сферах. Тарифне регулювання має бути спрямоване на запобігання встановленню монопольних цін інвесторами, з акцентом на досягнення оптимального балансу між ціною та якістю згідно з міжнародними стандартами. Державне управління має фокусуватися на визначенні основних пріоритетів та створенні необхідних інституційних й організаційних умов для привабливості інвестицій. Ринкове регулювання має базуватися на точному визначенні параметрів попиту, яким мають відповідати сервіс та послуги.

Створення регулюючих органів може стати ефективним інструментом для досягнення цілей і пріоритетів, визначених у законодавстві. «Обслуговування цих органів у сфері соціально-економічної інфраструктури може здійснюватися на трьох основах» [20]:

- галузевий підхід, де для кожної окремої сфери, такої як енергетика, газопостачання, телекомунікації або водопостачання, створюється спеціалізований орган, як це практикується у Великобританії.

- секторний підхід, коли для кожного великого сектора створюється окремий регулюючий орган, як, наприклад, для транспорту в Канаді чи енергетики у Франції.

- багатогалузевий підхід, де один регулюючий орган відповідає за всі або більшість комунальних послуг, як це реалізовано на державному рівні в Німеччині та Сполучених Штатах.

Галузеві органи можуть призвести до надмірного роздування державного сектору, оскільки певною мірою дублюють функції регулювання. Створення галузевих органів є доцільним лише в тому випадку, коли кожна конкретна галузь має стратегічне значення для розвитку країни або коли існують суттєві відмінності в підходах до її регулювання.

3.2. Оптимізація інституційно-організаційних механізмів державного адміністрування розвитку соціально-економічної інфраструктури регіону

В Україні діє модель регулювання, орієнтована на окремі сектори економічної інфраструктури. На нашу думку, ця модель є достатньо ефективною для українських умов, хоча й має певні недоліки. По-перше, відсутність тісної взаємодії між галузями може призвести до порушень у роботі логістичних систем, що, своєю чергою, негативно впливає на загальну економічну активність. По-друге, регулюючі органи можуть вступати в конкуренцію за фінансування, що часто базується на принципі «чим гірше становище галузі, тим більше коштів вона отримає» [19]. Це може створювати стимул до недостатнього контролю над станом галузей і відсутності зацікавленості в їх покращенні. З іншого боку, підсумком взаємодії всіх складових інфраструктурної підсистеми є забезпечення постійного контролю за їх скоординованою діяльністю. Найефективніше цей контроль та узгодження можуть здійснюватися через єдиний орган, який здійснюватиме регулярний моніторинг роботи всіх своїх підрозділів як в оперативному, так і в періодичному режимах.

У країнах із трансформаційною економікою найбільш популярними є багатогалузеві регулюючі органи. Вони виконують специфічні завдання, що стосуються управління різними сферами соціально-економічної інфраструктури, зокрема, проблемами фінансування підприємств. Переваги такої моделі включають:

- обмін і використання досвіду та ідей між різними галузями;
- координацію підходів до вирішення загальноекономічних викликів, таких як інфляція;
- ефективний розподіл ресурсів;
- подолання меж та нез'ясованості між різними секторами;
- орієнтацію на захист загальних інтересів суспільства, а не на інтереси окремих галузей.

«У практиці функціонування таких регулюючих органів спостерігаються деякі недоліки, зокрема: спрямованість на множинні цілі та завдання, високий рівень відповідальності за ухвалення рішень, а також обмежена гнучкість у застосуванні методів регулювання. Наприклад, у Польщі існує єдиний регулюючий орган - Міністерство інфраструктури, яке охоплює 21 департамент і контролює більше ніж 10 різних галузей інфраструктури» [3, с. 7]. Це підвищує відповідальність за всі ці напрямки, і у разі невдачі міністерства або іншого регулюючого органу можуть виникнути значні фінансові та економічні загрози для контрольованих галузей. Запровадження спеціалізованих підрозділів для кожної галузі в межах такого органу дозволяє знизити ці ризики.

Активна реалізація пріоритетів економічної політики в секторах CEI, що знайшла відображення в вищезгаданих законах України, повинна супроводжуватися впровадженням регулюючого інституту. Основними напрямками роботи такого інституту мають бути: координація інвестиційної діяльності в інфраструктурних галузях, стимулювання залучення інвестицій, забезпечення дотримання умов договорів, ефективне формування тарифів тощо.

Пропонується заснувати регулюючий орган, який буде незалежним від уряду. Цей орган має замінити чинні структури, де процес залучення інвестицій є

надто бюрократизованим. Принцип незалежності від уряду є основним у рекомендаціях Світового банку щодо створення регулюючих органів. Створення та функціонування таких інституцій має на меті:

- забезпечення стабільного фінансування інституту, зазвичай через щорічні внески від регульованих компаній та споживачів;
- встановлення професійних критеріїв задля призначення керівництва;
- надання регулюючому органу чітких юридичних повноважень без втручання міністерств;
- залучення законодавчої та виконавчої влади до процесу призначення;
- визначення термінів повноважень так, щоб вони не збігалися з виборчими кампаніями, а також не співпадали з термінами служби членів правління або комісії;
- призначення керівних органів на певний термін і забезпечення їх захисту від безпідставного розпуску;
- «звільнення регулюючих органів від необхідності дотримання обмежень по оплаті державних службовців, коли ці правила заважають залученню та утриманню висококваліфікованих спеціалістів» [6].

В Україні спостерігається перекриття та дублювання функцій багатьох державних органів, зокрема міністерств, відомств та комітетів. Враховуючи це, передача частини повноважень від міністерств до спеціалізованого регулюючого органу є доцільною. Як свідчить досвід, міністерства мають зберегти за собою такі функції, як надання субсидій, оподаткування та проведення приватизації. Водночас, регулюючий орган повинен взяти на себе такі завдання, як ліцензування, регулювання тарифів, сприяння оренді та концесії підприємств у сфері СЕІ, а також інші механізми залучення приватного сектору.

Як показує практика, на місцевому рівні залучення інвестицій в інфраструктурні підприємства часто відбувається через лобістські інтереси, відсутність прозорості та конкуренції. Внутрішні інвестори не володіють відповідними фінансовими можливостями для підтримки таких підприємств, а низька зацікавленість зовнішніх інвесторів у місцевих інфраструктурних об'єктах

пояснюється тим, що вони вдосталь не володіють інформацією для виходу на ринок, а також не мають гарантій. Місцеві органи влади мають глибше розуміння стану соціально-економічної інфраструктури, яка забезпечує життєдіяльність територіальних громад та підприємств. Тому в кожній області повинні бути створені представництва регулюючого органу.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [19] «сільські, селищні та міські ради можуть утворювати у разі необхідності органи та служби для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств» [19]. До завдань такого органу, з метою забезпечення ефективної роботи, повинні входити:

- 1) формулювання пропозицій щодо приватизації та залучення приватних інвестицій;
- 2) розробка прогнозів, планів і програм для передачі визначених підприємств соціально-економічної інфраструктури у приватні руки;
- 3) оцінка фінансового становища підприємств соціально-економічної інфраструктури;
- 4) моніторинг процесів ціноутворення та забезпечення виконання інвесторами договірних зобов'язань;
- 5) організація конкурсів, аукціонів, тендерів та видача ліцензій на ведення господарської діяльності.

Регулюючий орган у своїй роботі повинен керуватися такими принципами: цілісність у розробці програмних документів та залученні інвесторів, прозорість і певна незалежність від уряду та приватних осіб, а також збалансованість у прийнятті рішень, що враховують як економічну ефективність, так і соціальну справедливість.

Як правило, фінансування таких регулюючих органів здійснюється за рахунок зборів з споживачів їх послуг, тобто з підприємств, що підлягають їх регулюванню. Це створює додаткові стимули для оптимізації адміністративного апарату, покращення фінансового становища підприємств і залучення інвесторів.

Місцеві органи влади звільняються від безпосереднього контролю за діяльністю цих підприємств і їх приватизацією, зосереджуючи зусилля на забезпеченні роботи бюджетно-фінансових механізмів, таких як спільне фінансування, надання гарантій, пільгові кредити тощо. Важливо також забезпечити узгодженість між фінансовими та організаційними механізмами з національними стратегічними цілями розвитку.

Так, Національною економічною стратегією 2030 були окреслені наступні пріоритети:

1. Спрощення числа й структури інститутів, які займаються розподілом фінансових ресурсів.
2. Оптимізація обсягів та формування регіональної структури державних ресурсів і відповідних бюджетних витрат.
3. Впровадження механізму комбінованого фінансування для підприємств з високоефективними інвестиційними та інноваційними проектами.

На малюнку 3.1 зображено комплексний вплив фінансового та інституційно-організаційного механізмів на розвиток СЕІ. Схема відображає основні джерела фінансування цього розвитку, зокрема використання власних ресурсів підприємств (амортизація й прибуток), коштів фондів медичного страхування, які покривають витрати на лікування пацієнтів, а також державні витрати. Державні витрати реалізуються в двох напрямках: як інструмент антициклічного регулювання та для створення умов, що сприяють залученню інвесторів на ринок, а також включають кошти внутрішніх та іноземних інвесторів й оплату послуг населенням.

У процесі фінансування залучені три основні органи: державні та приватні фонди медичного страхування, органи державної влади, зокрема Міністерство фінансів та регулюючий орган. Основною роллю регулюючого органу є відбір інвестиційних проектів та інвесторів, а також надання відповідної інформації для органів державного управління з метою залучення фінансування з державного бюджету. Водночас державні органи влади здійснюють пряме фінансування підприємств і установ, що входять до складу СЕІ.

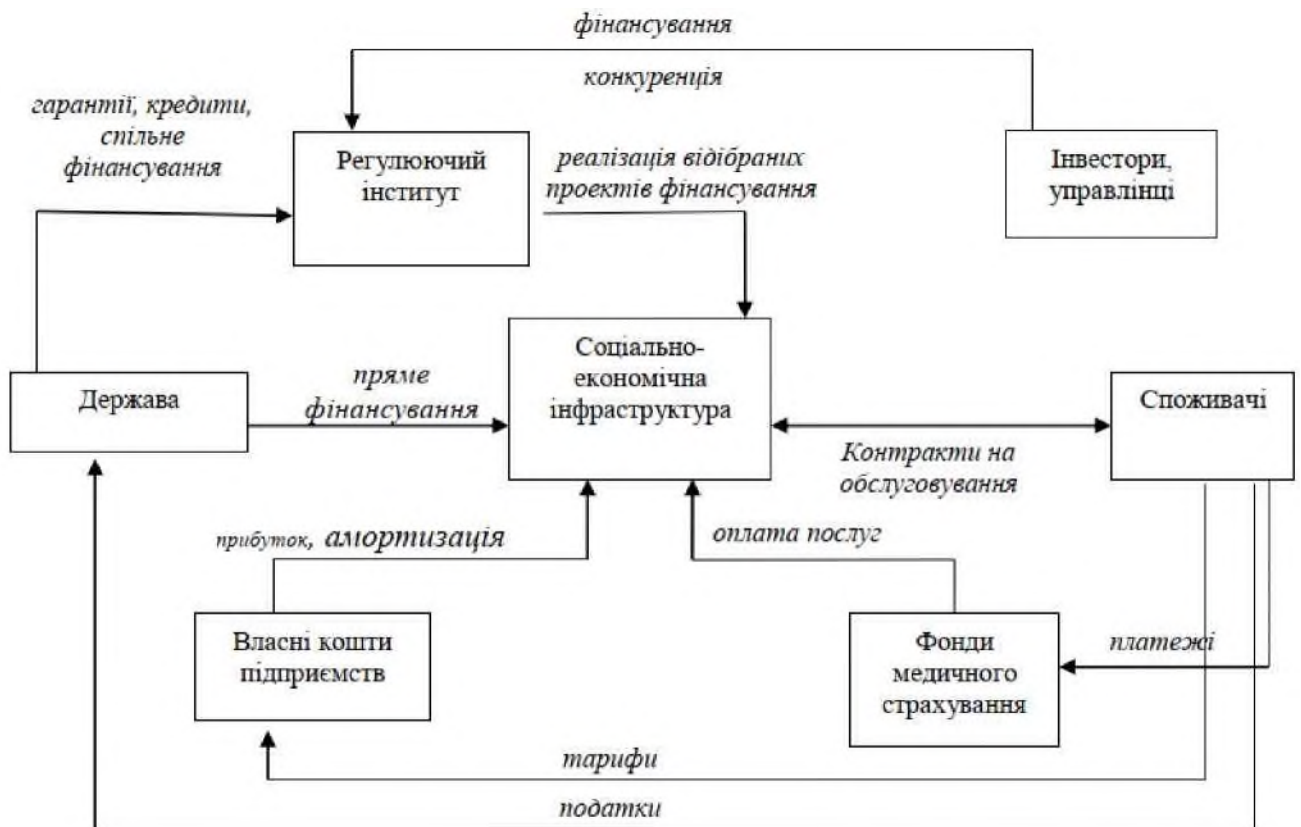


Рис. 3.1. Фінансовий та інституційно-організаційний механізми реалізації розвитку соціально-економічної інфраструктури. Джерело: складено автором

Рекомендації щодо фінансових та інституційно-організаційно механізмів повинні бути узгоджені з основними напрямками загальної програми фінансової політики, спрямованої на інноваційний розвиток країни:

- «створення ефективного механізму залучення іноземних інвестицій в економіку України, орієнтуючись на впровадження новітніх технологій і виробів вітчизняними підприємствами» [26];

- «розробка збалансованої бюджетної політики, що включає визначення ключових макроекономічних параметрів і їх взаємозв'язок із фінансовими показниками державного бюджету» [27-28].

Запропонована політика може сприяти залученню інвесторів до підприємств, які в інших умовах не привертала б приватний капітал. На цьому етапі економічного розвитку це є важливим джерелом фінансування соціально-економічної інфраструктури.

ВИСНОВКИ

1. Неефективність механізмів державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури гальмує економічний та соціальний прогрес України, позбавляючи можливості створення належних умов для розкриття соціального потенціалу громадян, а також не даючи змоги стимулювати економічне зростання через вплив на інфраструктурні процеси.

2. Соціально-економічна інфраструктура є невід'ємною складовою національного багатства. Взаємозв'язки, що виникають завдяки інфраструктурі між різними секторами економіки, визначають функціонування усіх галузей як єдиного економічного організму. Управляючи інфраструктурою, держава здійснює вплив на загальний розвиток економіки. Основна роль соціально-економічної інфраструктури як об'єкта державного управління полягає в забезпеченні ефективності роботи економічних агентів: на мікрорівні — створення належних умов для виробництва, що включають своєчасне та якісне постачання інфраструктурних ресурсів і послуг, логістичну підтримку підприємств і підвищення кваліфікації кадрів; на макрорівні соціально-економічна інфраструктура забезпечує комплексно-пропорційний розвиток та відтворення.

3. Поліпшення стану СЕІ веде до зменшення витрат, пов'язаних з трансакціями (які, за підрахунками експертів, становлять понад 45% національного доходу), що сприяє підвищенню результативності роботи підприємств у рамках регіональних економічних систем. Для України одним із основних пріоритетів соціальної політики є відновлення після війни та створення оптимальних умов для повноцінної реалізації соціального потенціалу населення. Вплив соціально-економічної інфраструктури на валовий внутрішній продукт здійснюється через низку факторів, що сприяють економічному зростанню, серед яких важливе місце займає людський капітал. Наявність розвиненої соціальної інфраструктури забезпечує формування високопродуктивного людського капіталу, що, у свою чергу, стимулює прогрес у науці, техніці та технологіях.

4. Визначено ряд факторів, що впливають на розвиток СЕІ регіону, серед яких можна виокремити: технологічні інновації в сферах соціально-економічної інфраструктури, форма та рівень фінансування (приватне, державне, змішане), ступінь децентралізації управлінських процесів в інфраструктурних секторах, правова база та інституційна підтримка, а також соціокультурний аспект як важливий неекономічний елемент. З-поміж технологічних інновацій, що впливають на соціально-економічну інфраструктуру, пріоритетними є ті, що сприяють розвитку людського капіталу, зокрема в галузях культури, охорони здоров'я, освіти та науки.

5. Основними чинниками недостатнього розвитку соціально-економічної інфраструктури в Україні є висока частка бюджетного фінансування та сильний адміністративний контроль над підприємствами державної форми власності. В умовах ринкової економіки ефективність роботи приватних підприємств зазвичай вища, ніж у державних. Механізм ринкового регулювання інфраструктурного сервісу сприяє їх розширенню серед малозабезпеченого населення, скороченню розміру управлінського апарату, підвищенню якості менеджменту, зростанню ефективності та поліпшенню якості послуг. Це також дозволяє уникати державного фінансування і збільшує надходження до бюджету через податки. Однак, більша ефективність приватного забезпечення пов'язана з підвищеним ризиком провалу ринкового механізму регулювання. Тому в умовах трансформаційних економік доцільніше не стільки проводити приватизацію, скільки розподіляти відповідальність за надання інфраструктурних послуг між державою та приватними суб'єктами.

6. Виявлено вплив держави на взаємодію соціально-економічної інфраструктури та економічного зростання через механізм фінансування інфраструктури, який можна описати як поєднання бюджетного механізму та механізму зниження трансакційних витрат. Ці елементи взаємопов'язані та приводять до єдиного результату. Результати кореляційного аналізу, що вивчає взаємозв'язок між обсягом державних витрат на соціально-економічну інфраструктуру та темпами економічного зростання, показують наявність такої

залежності з високим рівнем точності (78%).

7. Держава здійснює вплив на розвиток соціально-економічної інфраструктури через дві основні складові: державні витрати та приватні інвестиції. Приватні інвестиції, орієнтовані на максимізацію прибутку, здатні забезпечити більший економічний ефект. Водночас, державні витрати фокусуються на досягненні соціальних результатів і розвитку людського капіталу. Підвищення рівня розвитку соціально-економічної інфраструктури сприяє зменшенню трансакційних витрат, що позитивно впливає на розширення ринків, прискорення обігу капіталу та поліпшення якості ресурсів, що надходять. Таким чином, збільшення інвестицій у інфраструктуру стимулює бізнес-активність і веде до зростання економіки.

8. Доведена потреба в удосконаленні механізмів державного управління розвитком СЕІ через вдосконалення принципів формування державної політики з акцентом на посилення ринкового регулювання. Серед таких принципів виділяються: наукова обґрунтованість, оптимальність, ефективність, а також узгодженість і взаємозв'язок усіх елементів фінансово-бюджетної політики. Принцип наукової обґрунтованості при прийнятті управлінських рішень у рамках бюджетно-фінансової політики передбачає застосування міжнародного досвіду державного регулювання фінансів, зокрема через механізм фінансового мультиплікатора. За допомогою державних витрат і оподаткування уряд впливає на рівень сукупного попиту, що, в свою чергу, позначається на національному доході. Фінансуючи соціально-економічну інфраструктуру, держава стимулює зростання попиту, а підвищення доходів в економіці сприяє розширенню податкової бази.

9. Запропоновано набір важелів та інструментів фінансово-бюджетної політики, які реалізуються через фінансовий та інституційно-організаційний механізми для сприяння розвитку соціально-економічної інфраструктури в регіоні. Це передбачає створення регулюючого органу в регіоні, а також зміну функціонального призначення бюджетних коштів для фінансування проектів модернізації економічної інфраструктури, що дозволить звільнити кошти для

підтримки соціальної сфери та інших важливих напрямів. Фінансовими важелями являються: ціни, кредити, податки, інвестиції, прибуток, санкції, стимули, а також різні форми і системи взаємовідносин та розрахунків. Одним із пріоритетних напрямів є впровадження багатоканальної (змішаної) системи фінансування соціально-економічної інфраструктури, що включає державні гарантії, спільне фінансування та державне кредитування приватних суб'єктів, які володіють ефективними проектами з реструктуризації.

10. В Україні використовується секторна модель регулювання економічної інфраструктури. На нашу думку, ця модель є найбільш підходящою для українських умов, хоча вона має і свої недоліки. По-перше, зникає інтеграція між різними галузями. По-друге, з'являється конкуренція між регулюючими органами за розподіл бюджетних коштів, де принцип «найгірша ситуація в галузі - більше фінансування» набуває значення. Найефективніше управління та координація між компонентами інфраструктури можуть здійснюватися єдиним органом, який проводить постійний і періодичний моніторинг роботи всіх підрозділів. Цей орган повинен бути спрямований на координацію інвестицій в інфраструктурні сектори, стимулювання залучення капіталу, забезпечення виконання угод та розробку ефективних механізмів ціноутворення. В Україні функціонує багато державних органів, діяльність яких іноді накладається одна на одну. Зважаючи на це, буде доцільно передати частину повноважень від міністерств до спеціалізованого органу регулювання. Цей орган формуватиметься, щоб відповідати за встановлення тарифів, видачу ліцензій та сприяти оренді підприємств у сфері соціально-економічної інфраструктури. Фінансування регулюючого інституту через збори з компаній, які перебувають під його контролем, забезпечить додаткові стимули для зниження адміністративних витрат, поліпшення фінансового стану цих підприємств та підвищення ефективності залучення інвестицій.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Архипенко І.М. Стратегічне управління розвитком об'єднаних територіальних громад. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2019. Вип. 2(22). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02\(22\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02(22)/21.pdf). (дата звернення: 11.09.2024).
2. Бліщук К. Інноваційні інструменти місцевого економічного розвитку. Ефективність державного управління. 2019. Вип. 2 (59). Ч. 2. С. 177188.
3. Бондар І. С., Горник В. Г., Кравченко С. О., Кравченко В. В. Політика в публічному управлінні. К.: Ліра-К . 2020. 200 с.
4. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. 2018. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/844> (дата звернення: 07.09.2024).
5. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. 115 с.
6. Желюк Т., Онофрійчук Д. Концептуальні засади використання публічного менеджменту в системі публічного управління. Інноваційна економіка. 2020. № 5-6. С. 30-36. URL; <http://inneco.org/index.php/innecoua/article/view/625> (дата звернення: 07.09.2024).
7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 08.09.2024).
8. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 14.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 07.09.2024).
9. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 04.09.2024).
10. Колодій О. М. Особливості розвитку територіальних громад в

сучасних воєнних умовах. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2024. № 13. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-13-02-05> (дата звернення: 11.09.2024).

11. Круглашов А., Бурега В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного управління. 2021. № 9(2). С. 11-18.

12. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2668> (дата звернення: 07.09.2024).

13. Лубенець С. А., Троян О. А. Тенденції децентралізації публічної влади в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 2. С. 86-89.

14. Лупенко Ю.О., Малік М.Й., Булавка О.Г. Стратегічні напрями сталого розвитку сільських територій на період до 2030 року. Київ : ННЦ ІАЕ. 2020. 60 с.

15. МакМаллін К. Місцевий економічний розвиток - це постійна синергія дій бізнес-спільноти, влади, громадянського суспільства та наукових кіл. URL: <http://pleddg.org.ua/ua/2016/kent-makmallin/> (дата звернення: 06.09.2024).

16. Мовчанюк, А. Публічне управління як стратегічний інструмент для забезпечення сталого розвитку територій. Економіка та суспільство. 2024. № 60. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-60-50>. (дата звернення: 11.09.2024).

17. Мовчанюк А.В. Концептуальні основи реформування системи державного управління в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. № 2 (25). 2020. С. 20 - 24.

18. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування: станом на 10 листопада 2019 р. / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2019. 31 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>. (дата звернення: 11.09.2024).

19. Національна економічна стратегія 2030. URL: <https://nes2030.org.ua/>. (дата звернення: 11.09.2024).

20. Орлова Н.С. Реалізація механізмів публічного управління на рівні регіонів і територіальних громад в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 4. URL: <https://nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/1394/1404> (дата звернення: 11.09.2024).

21. Пронько, Л., Затайдух, К., Чорний, Я. Економічний розвиток територіальних громад: сутність, особливості та стратегічні перспективи. Економіка та суспільство. 2024. № 59. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-59-65>.

22. Пронько Л. М. Соціальна політика об'єднаних територіальних громад як засіб відтворення людського капіталу сільських територій. Економічний дискурс. 2022. Випуск 1-2. С. 74-82.

23. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 08.09.2024).

24. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>. (дата звернення: 08.09.2024).

25. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 14.05.2020 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>. (дата звернення: 08.09.2024).

26. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 24.02.2018 р. № 141-VIII / Верховна Рада України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text. (дата звернення: 08.09.2024).

27. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. від 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>. (дата звернення: 08.09.2024).

28. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата

звернення: 08.09.2024).

29. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.07.2019 № 722/2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019> (дата звернення: 08.09.2024).

30. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету міністрів України від 05.08.2020 №695 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF> (дата звернення: 08.09.2024).

31. Пальчук В. Розвиток економічного потенціалу громад у рамках реформи з децентралізації. Україна: події, факти, коментарі. 2018. № 11. С. 38 - 50.

32. Світовий О.М., Мовчанюк А.В., Дяченко М.І. Реформування адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації влади: проблеми та перспективи. Право та державне управління. № 3. 2020. С.157-161. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.3.23>. (дата звернення: 08.09.2024).

33. Семеніхіна О.В., Харченко І.І., Шищенко І.В. Цифровізація як основа вдосконалення організаційно-правового забезпечення управління розвитком соціальної сфери на рівні територіальної громади. Публічне управління і адміністрування в Україні. Вип. 26. 2021. С. 62-66. URL: <https://journal.iei.od.ua/archives/2021/26-2021/12.pdf> (дата звернення 12.09.2024 р.).

34. Спасів Н.Я. Об'єднана територіальна громада як новітній суб'єкт місцевого самоврядування: наукове пізнання. Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. «Економічні науки». 2019. Вип. 33. С. 209-211.

35. Сторонянська І. З., Патицька Х. О. Адміністративно-фінансова децентралізація: цілі реформи та результати першого етапу. Регіональна економіка. 2019. № 1. С. 3-13.

36. Стратегія сталого розвитку «України - 2020» : Указ Президента України від 12.10.2015 № 5/2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. (дата звернення: 08.09.2024).

37. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних

громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

38. Успішна територіальна громада: будуємо разом. М. Бриль, О. Врублевський, О. Данчева. Харків: Фактор, 2018. 128 с.

39. Чикаренко І.А., Чикаренко О.О., Ушакова А.С. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад. Аспекти публічного управління. 2018. Том 6 (№10). С. 54-61.

40. Patyka N., Sokolova A., Movchaniuk A., Sysoieva I., Khirivskyi R. Ukraine's rural areas in the conditions of decentralization and local self government reform: challenges and prospects. Agricultural and Resource Economics. 2023. Vol. 9. № 3. Pp. 266-295. DOI: <https://doi.org/10.51599/are.2023.09.03.12>. (дата звернення: 08.09.2024).

41. Pronko L. M., T. Kolesnik, O. Samborska. Activities of united territorial communities as a body of local government in the conditions of power decentralization in Ukraine. Baltic Journal of Economic Studies. 2018. No 2. Volume 4. P.184 -190.